



N° 4550

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 27 avril 2016*

sur **les Balkans**

Rapporteurs

M. PIERRE-YVES LE BORGN'

M. JEAN-CLAUDE MIGNON

Députés

---

*La mission d'information sur les Balkans occidentaux est composée de MM. Pierre-Yves Le Borgn' et Jean-Claude Mignon, co-rapporteurs.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UNE VOCATION EUROPÉENNE STRUCTURANTE POUR DES ÉTATS DE DROIT EN CONSTRUCTION</b> .....	10
<b>A. LA VOIE VERS L'ADHÉSION</b> .....	10
1. Une perspective européenne qui fait consensus.....	11
a. Une vocation européenne consacrée, un processus robuste .....	11
b. Dans les Balkans, des citoyens et des gouvernements (encore) pro-européens .....	14
c. Les instruments juridiques et financiers d'accompagnement.....	16
d. L'intégration régionale, antichambre de l'Union et cadre de la normalisation des relations entre les six États .....	21
2. Des États à des stades différents d'un processus caractérisé par sa lenteur.....	27
a. La Macédoine : des grands espoirs aux lendemains qui déchantent.....	28
b. Le Monténégro : des avancées rapides sur la voie de l'adhésion .....	32
c. La Serbie : si proche et si loin de l'adhésion.....	36
d. L'Albanie : un long chemin mais des efforts tout à fait notables .....	42
e. La Bosnie-Herzégovine, un État fragile officiellement candidat .....	48
f. Le Kosovo : un processus sans perspective d'adhésion .....	53
<b>B. LES LIMITES DU PROCESSUS D'ADHÉSION</b> .....	58
1. Des hypothèques politiques qui privent le processus d'élargissement des conditions nécessaires à son bon déroulement.....	59
a. Deux États en situation de fragilité juridique : l'horizon indépassable des accords de Dayton et la reconnaissance incomplète du Kosovo .....	59
b. Le hiatus entre les États-membres et la Commission : un processus mis à mal par des blocages politiques et une renationalisation partielle .....	62
c. L'Union européenne, embourbée dans ses polycrises, n'est plus en capacité ni en volonté d'assumer un processus politique .....	65
2. Un processus par le haut qui peine à produire des réformes en profondeur .....	68
a. Des États nations post-Yougoslavie inachevés .....	68

b. Des enjeux mémoriels qui fragilisent les processus de réconciliation et offrent un terrain propice aux manipulations populistes .....	71
c. La persistance de pratiques informelles qui nuisent à l'européanisation des mécanismes institutionnels.....	75
<b>II. ANCRER UNE ZONE STRATÉGIQUE DANS L'EUROPE DÉMOCRATIQUE PACIFIÉE.....</b>	<b>79</b>
<b>A. LES BALKANS SONT AU CŒUR DE L'EUROPE.....</b>	<b>80</b>
1. Marasme économique et risques de résurgence des nationalismes : la crédibilité du modèle européen se joue aussi dans les Balkans .....	80
a. Près de vingt ans après le « Pacte de stabilité », les difficultés de l'Union européenne à accompagner la transition économique .....	81
b. La formation de « déserts démographiques » au cœur de l'Europe .....	83
c. Autoritarismes pro-européens et résurgence des nationalismes : les ratés de la conditionnalité européenne .....	85
d. Les libertés individuelle, un sentiment diffus de régression ; l'exemple de la presse et du débat public .....	90
2. Le « ventre mou » de l'Europe : le retour d'autres acteurs régionaux à la faveur du vide politique actuel .....	92
a. Un activisme russe qui masquerait une perte d'influence dans la région .....	92
b. La force de la présence turque et la montée en puissance inquiétante de son modèle de gouvernement .....	97
c. De nouveaux acteurs étrangers : les pays arabes et la Chine .....	99
3. Des enjeux de sécurité européens majeurs : répondre au défi des réseaux criminels transnationaux .....	100
a. Contrôler les activités des filières djihadistes et maîtriser les tendances à la radicalisation de l'Islam .....	100
b. Les menaces criminelles transnationales : les risques de constitution d'une enclave de non-droit au cœur de l'Union européenne .....	102
c. La route des Balkans, zone de transit transformée en verrou en 2016 : l'échec de l'européanisation des politiques migratoires .....	104
<b>B. FAIRE DE LA FRANCE UN PARTENAIRE COMPLET SUR LA VOIE DE L'ADHÉSION.....</b>	<b>109</b>
1. Les conditions d'une inflexion stratégique nécessaire.....	110
a. Un timide retour de la présence française, marque d'une inflexion stratégique bienvenue .....	110
b. Une présence diplomatique réduite qui traduit une ambition sous-dimensionnée ..	112
c. Investir notre relation privilégiée avec la Serbie, pierre angulaire de la stabilité et du développement des Balkans.....	115
2. Un accompagnement sur la voie de l'adhésion qui manque de substance .....	118
a. Mieux utiliser l'outil de l'assistance technique .....	119
b. Développer la coopération décentralisée .....	120

c. Une coopération en matière de défense et de sécurité qui reste indispensable .....	123
3. Renforcer la présence économique : raviver un intérêt en sommeil .....	126
a. Des relations économiques modestes quoique plus développées avec la Serbie.....	126
b. Un nouvel élan en faveur d'une présence économique plus forte qu'il convient de conforter .....	128
c. Des filières économiques à prioriser.....	133
4. Miser sur la culture et la jeunesse .....	135
a. La diplomatie culturelle : faire vivre les cultures d'Europe et œuvrer à des relations apaisées .....	135
b. Consolider la place de la langue française .....	139
c. Former la jeunesse des Balkans.....	144
d. Appuyer substantiellement les forces démocratiques de la société civile .....	146
<b>CONCLUSION</b> .....	151
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	153
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	171



## INTRODUCTION

À l'heure où l'analyse géopolitique est marquée par l'idéologie du choc des civilisations, les Balkans constituent un laboratoire d'une possible alternative. Là où la première approche s'attache à décrire l'inquiétante instabilité et les segmentations multiples de la région, la seconde érige le contact entre les cultures, les langues, les religions, les traditions, en richesse, celle des identités plurielles.

Vient en mémoire l'image du pont sur la Drina, sujet du roman éponyme d'Ivo Andric, paru en 1945, qui lui valut le prix Nobel de littérature, et qui raconte quatre siècles de vie commune des habitants chrétiens, turcs et juifs d'une petite ville située sur la frontière entre la Bosnie et la Serbie.

Parce qu'aujourd'hui la question des frontières extérieures de l'Union européenne se repose avec acuité, sur ses flancs sud, est et nord, que la cohésion européenne s'effrite, l'intégration des Balkans dans notre maison commune repose la question fondamentale du sens du projet européen.

Notre conception du processus d'élargissement aux Balkans en dit long sur notre ambition européenne. Les Balkans sont-ils une zone tampon sur les marches de l'Union, dont il convient d'assurer la stabilité, y compris en diluant les antagonismes en faisant miroiter leur entrée dans l'Union ? Sont-ils un cœur battant de l'Europe, un fragment de notre identité européenne plutôt que des identités fragmentées, dont la participation au projet européen est essentielle pour le rendre crédible ?

Les rapporteurs ne sous-estiment pas les menaces intérieures qui pèsent sur la stabilité des Balkans, ni leur situation à la confluence de multiples aires géopolitiques qui les rend perméables aux tensions internationales. Pour autant, le présent rapport s'inscrit dans une certaine conception du projet européen, qui ne peut se satisfaire d'une politique de gestion des marges à l'égard des six pays des Balkans occidentaux encore à l'extérieur de l'Union européenne. Ces pays sont en Europe et une part du destin de l'Europe s'y joue.

De toute manière, une telle politique ne fonctionne pas. D'une part, les Balkans sont partie prenante de la solution aux grands enjeux qui se posent à l'Europe, que l'on songe à la gestion des migrations ou à la sécurité. Ce constat commande une approche inclusive et une dimension politique des relations euro-balkaniques qui font aujourd'hui parfois défaut. D'autre part, l'expérience de ces quinze dernières années nous apprend que la recherche de la stabilité pour la stabilité, sans effort massif et réel en faveur de l'intégration européenne, sans avancées concrètes en matière de développement ou d'état de droit, n'offre aucune

perspective aux populations et risque d'alimenter au contraire leur euro-scepticisme.

À l'orée du XXI<sup>ème</sup> siècle, la perspective européenne semblait s'ouvrir en grand pour des Balkans enfin sortis de la guerre. Le sommet de Thessalonique, en 2003, officialisait cette vocation européenne : le chemin serait long et escarpé, mais au terme d'une décennie, les six pays des Balkans occidentaux seraient membres d'une Union à l'époque encore sûre de sa force économique et politique. En réalité, cette décennie, en dépit des immenses progrès réalisés par les Balkans, fut à certains égards une décennie perdue : au nom de la stabilité retrouvée, l'Union s'est parfois contentée d'une adhésion discursive des dirigeants balkaniques au processus européen, sans chercher à savoir si elle s'accompagnait d'un *aggiornamento* des pratiques du pouvoir, ou d'une progression de l'état de droit.

Non seulement ce primat de la soi-disant stabilité politique interne, au détriment d'un renforcement de la démocratie, est totalement contestable comme voie de rapprochement avec l'Union européenne. Mais encore, il consolide les nationalismes et fait le lit des pratiques autoritaires et des dérives de tous ordres. Les Balkans ne sont pas stables et, au-delà des énormes avancées en termes de législation qui ont été effectuées, on assiste à des régressions et à une forme de désespérance. Sur ce plan aussi, ces pays sont le laboratoire de la politique européenne : saura-t-on sortir des logiques mécaniques pour répondre aux aspirations de la jeunesse et aux défis du monde ?

Dans ce contexte brièvement rappelé, la perspective européenne est plus que jamais structurante pour les réformes à conduire car elle est le cap pertinent, mais elle doit produire du sens et s'intégrer dans un cadre politique clair et cohérent qui est celui de la construction d'États-nations de droit. L'Union européenne est-elle en capacité et en volonté de conduire une telle politique ? Rien n'est moins sûr. Comme si l'absence de conflit ouvert avait fait perdre de vue l'importance fondamentale de l'élargissement aux Balkans occidentaux et du rapprochement de nos pays. La France n'a malheureusement pas échappé à cette tendance générale. De leur côté, les États balkaniques sont-ils prêts à consentir aux considérables efforts de réforme, voire même au changement de paradigme politique, qui leur est demandé ? On peut également en douter. Avec la crise de l'Union européenne, d'autres sirènes se font entendre – écho des vieilles rengaines nationalistes, attrait pour d'autres modèles, qu'ils soient russe ou turc.

Il faut pourtant tenir, et persévérer, car il n'y a aujourd'hui aucune alternative crédible pour les pays des Balkans occidentaux à l'intégration européenne. Surtout, pour les populations et en particulier la jeunesse de ces pays qui aspirent au développement économique et à la normalisation politique, l'agenda des réformes européennes, aussi formel et imparfait soit-il, est la seule planche de salut.

Il est extrêmement touchant, lorsque l'on se déplace dans les Balkans occidentaux, d'entendre le regret partagé d'une absence de la France alors même que l'on y ressent les liens très étroits tissés au fil de l'histoire. Il est vrai que dans toute l'Europe la présence française a diminué dans le cadre du redéploiement des outils diplomatiques en direction notamment des pays émergents. Mais dans les Balkans la présence française est véritablement lacunaire car elle était déjà trop faible.

La commission des Affaires étrangères a créé la mission d'information sur les Balkans occidentaux à un moment où la France amorce enfin un retour dans la région, aussi bien diplomatiquement, qu'économiquement ou dans le domaine de l'action culturelle extérieure. Les rapporteurs estiment que la tenue à Paris du Sommet du processus dit de Berlin le 4 juillet 2016 marque effectivement une inflexion stratégique, qui pourrait se traduire par un nouveau sommet Euro-Balkanique, près de 15 ans après celui de Thessalonique. N'est-ce pas sous présidence française de l'Union européenne, en 2000, que la première impulsion fut donnée et la première promesse faite aux pays des Balkans occidentaux?

La France, en se retirant des Balkans après sa forte présence militaire, a laissé se dérouler un processus automatique, qui manque cruellement de souffle, et qu'il convient désormais de réinvestir et de compléter au moyen de l'ensemble de la palette de nos vecteurs de coopération. Il est impératif que la France manifeste sa volonté que le processus d'élargissement se poursuive et se renforce, dans une défense ferme mais sans dogmatisme des valeurs européennes, qu'elle rappelle la nécessité de concilier de manière équilibrée l'objectif de stabilité régionale et celui d'une démocratisation efficiente et qu'elle contribue à ces deux objectifs en s'affirmant comme un partenaire complet et fiable.

Cela est d'autant plus nécessaire que dans les mois qui viennent, l'Union européenne sera très fortement accaparée par les négociations avec le Royaume-Uni et devra parallèlement consolider les initiatives prises à 27, tout cela dans un environnement mondial inquiétant. Alors que l'ordre des priorités européennes avait déjà relégué le processus d'élargissement au deuxième rang des préoccupations, il est à craindre que le vide s'accroisse, que la situation intérieure des six pays se dégrade et que cela laisse place à des alternatives contraires à nos intérêts partagés.

## **I. UNE VOCATION EUROPÉENNE STRUCTURANTE POUR DES ÉTATS DE DROIT EN CONSTRUCTION**

Des progrès considérables ont été accomplis dans le cadre des processus de rapprochement entre l'Union européenne et chacun des six pays des Balkans occidentaux, afin d'intégrer l'acquis communautaire, sur les plans matériel, institutionnel et normatif, malgré les difficultés politiques et économiques. À ce jour, le Monténégro, la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine sont officiellement candidats. Des négociations d'adhésion ont été engagées avec le Monténégro et la Serbie, et plusieurs chapitres ont été ouverts. Le Kosovo fait quant à lui partie des candidats potentiels.

Le processus d'adhésion a été enrichi en vue de renforcer son efficacité et les instruments juridiques et opérationnels sont robustes. Néanmoins, il éprouve des limites. Celles-ci tiennent à des caractéristiques propres aux six pays et à la région, mais aussi à l'incapacité de l'Union européenne à exercer pleinement un rôle de catalyseur des changements auxquels aspire pourtant une grande partie de la population des Balkans.

La nouvelle approche développée par la Commission européenne est excellente en ce qu'elle place l'État de droit et les libertés au centre de l'examen des réformes pour prévenir les difficultés rencontrées lors des précédents élargissements. Néanmoins, en la matière, le bilan est en demi-teinte : l'analyse des progrès formels néglige l'effectivité des réformes et ne rend pas compte des mécanismes politiques à l'œuvre. La possibilité qu'un processus technique venu d'en haut puisse opérer des transformations en profondeur relève d'une certaine naïveté, d'autant que les conditions politiques en faveur de telles transformations sont loin d'être réunies.

### **A. LA VOIE VERS L'ADHÉSION**

La politique de l'Union européenne vis-à-vis des Balkans occidentaux est fondée depuis 2000 sur la perspective européenne offerte à ces pays conformément au « consensus renouvelé sur l'élargissement » qui a déjà permis à la Croatie d'intégrer l'Union européenne. Cette perspective d'adhésion fait aujourd'hui consensus dans les pays des Balkans, au-delà des clivages politiques, et constitue le pilier des politiques gouvernementales. Chacun des six États évolue néanmoins à un propre rythme sur la voie de l'adhésion.

## 1. Une perspective européenne qui fait consensus

### a. Une vocation européenne consacrée, un processus robuste

Avec la fin des conflits armés qui ont suivi l'éclatement de la Yougoslavie et la tenue d'élections démocratiques en Croatie et en Serbie, un tournant a eu lieu concernant la politique de l'Union européenne envers les Balkans occidentaux : le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est a été adopté au Conseil européen de Cologne en 1999, précurseur du Conseil de coopération régionale créé en février 2008, les réunions du Conseil européen à Cologne en juin 1999 et à Feira en juin 2000 puis le sommet UE-Balkans occidentaux de Zagreb en novembre 2000 ont octroyé une perspective européenne aux pays de la région ; et le processus de stabilisation et d'association a été lancé sous Présidence française en 2000.

Le Sommet de Thessalonique de juin 2003 a réaffirmé « *son attachement sans équivoque à la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux* » tout en rappelant les obligations relatives aux critères politiques, aux réformes économiques et au règlement pacifique des différends. Si aucune échéance n'a alors été avancée quant à l'ouverture des négociations d'adhésion, la dynamique a été lancée et les éléments de la position européenne quant à la vocation européenne des Balkans occidentaux et les conditions de sa matérialisation ont, depuis, été réitérés à de nombreuses reprises.

Le processus d'élargissement aux Balkans occidentaux, Croatie incluse à l'époque, s'inscrit dans la lignée des élargissements précédents et en reprennent les modalités juridiques, brièvement résumées dans l'encadré ci-dessous. Il a néanmoins été enrichi au regard des spécificités des Balkans occidentaux et de leur histoire récente, mais aussi de l'expérience retirée des élargissements aux pays d'Europe centrale et orientale.

#### **Les étapes de la procédure d'adhésion**

La procédure d'adhésion à l'Union européenne comprend plusieurs étapes. La première est le dépôt de la candidature. Elle est adressée au Conseil, mais celui-ci attend l'avis de la Commission avant toute décision. Le Parlement européen et les Parlements nationaux sont informés de la demande d'adhésion. Une fois connu l'avis de la Commission, le Conseil peut décider à l'unanimité de reconnaître au pays demandeur le statut de « pays candidat » ou bien refuser la candidature (le seul cas étant à ce jour la candidature du Maroc en 1987).

Le traité sur l'Union européenne pose une double condition pour qu'un pays obtienne le statut de « pays candidat » : être un pays européen et un État démocratique. Le statut de pays candidat ne préjuge en rien de l'admission de ce pays dans l'Union européenne.

La reconnaissance du statut de « pays candidat » n'entraîne pas automatiquement l'ouverture immédiate de négociations d'adhésion. Pour certains pays, qui ont besoin de temps pour se rapprocher des standards européens, une stratégie de préadhésion est mise en œuvre. Elle a pour objectif de familiariser le candidat avec les procédures et les politiques de l'Union Européenne en lui offrant la possibilité de participer à des programmes communautaires et en lui accordant une aide financière. Ce soutien est destiné à aider ces pays à entreprendre les réformes politiques, économiques et institutionnelles nécessaires pour respecter les normes européennes.

Les négociations d'adhésion sont menées entre le pays demandeur et l'Union européenne, c'est-à-dire les États membres et la Commission européenne. Elles se déroulent par chapitres et portent sur la

reprise de l'« acquis communautaire » et la reconnaissance éventuelle de périodes transitoires. Aucun chapitre ne peut être ouvert ou clos sans l'accord de tous les États membres.

Lorsque les négociations ont abouti à un accord, celui-ci est repris dans un traité d'adhésion, qui doit être approuvé par le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, puis par le Conseil statuant à l'unanimité. Enfin, le traité d'adhésion doit être ratifié par tous les États membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives », ce qui signifie en pratique qu'il doit être approuvé, dans chaque pays membre, par voie parlementaire ou par voie référendaire.

Lors de la réunion du Conseil européen de décembre 2006, les dirigeants de l'Union européenne ont confirmé que l'avenir des Balkans occidentaux est dans l'Union européenne. Ces pays feront partie intégrante de l'UE une fois qu'ils rempliront pleinement les critères d'adhésion et les conditions fixées dans le cadre du processus de stabilisation et d'association (PSA).

Le processus d'élargissement aux Balkans occidentaux repose ainsi sur une conditionnalité renforcée. Celle-ci maintient bien sûr sur les traditionnels critères dits de « Copenhague » :

– critère politique : institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, le respect des minorités et leur protection ;

– critère économique : économie de marché viable et capable de faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union ;

– acquis communautaire : aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Elle y ajoute également deux autres critères :

– l'obligation de coopération régionale, essentielle dans une région marquée récemment par d'importants conflits, des mouvements de population et des différends bilatéraux non résolus ;

– l'obligation de pleine coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le TPIY. Il convient de souligner dès à présent que cette condition est aujourd'hui considérée comme remplie par chaque pays concerné, mais qu'elle demeure un critère jusqu'à l'adhésion.

Le processus d'élargissement de l'UE repose, en outre, sur un ensemble de principes formant le « consensus renouvelé » sur l'élargissement, établi en 2006 dans le contexte du lancement des négociations avec la Turquie et des résultats négatifs des référendums français et néerlandais sur le traité constitutionnel. Ce consensus renouvelé se fonde sur trois principes :

– l'avancement de chaque pays candidat sur la base de ses mérites propres, qui exclut a priori une adhésion groupée comme celle réalisée en 2005 ;

– l'évaluation de chaque pays sur sa capacité effective à remplir les critères, ce qui s'oppose à la présomption de respect des critères qui a prévalu avec l'Islande notamment pour mettre l'accent non seulement sur l'adoption de lois mais leur mise en œuvre pleine et effective <sup>(1)</sup> ;

– la capacité d'absorption de l'UE, notion selon laquelle l'élargissement doit tenir compte et ne pas contrarier le bon fonctionnement interne de l'Union, le développement de ses politiques y compris de leur financement <sup>(2)</sup>. Ce critère est évidemment difficile à appliquer : l'entrée des pays des Balkans occidentaux dans l'Union européenne aurait évidemment un impact sur les politiques communautaires, mais leur exclusion aurait évidemment un coût considérable pour l'Union ;

Enfin et surtout, en octobre 2011, la Commission européenne a proposé une nouvelle approche en matière d'élargissement pour les futurs États candidats à l'Union : selon cette nouvelle approche, le renforcement de l'État de droit constitue désormais le domaine de réforme prioritaire des États candidats.

Devenu la pierre angulaire du processus d'intégration dans les Balkans occidentaux, cette approche implique la réforme de la justice, lutte contre la corruption et la criminalité organisée, le respect des droits fondamentaux. Ce domaine constitue une faiblesse importante commune à tous les pays des Balkans occidentaux concernés par l'élargissement. Désormais, les chapitres 23 (« pouvoir judiciaire et droits fondamentaux ») et 24 (« justice, liberté et sécurité »), relatifs à l'État de droit, ont vocation à être ouverts très en amont et refermés à la toute fin des négociations. Conformément aux principes de cette approche, ce sont les avancées réalisées sur ces questions qui devront déterminer le rythme d'avancée des négociations. Le Monténégro est le premier pays pour lequel cette « Nouvelle approche » a été appliquée.

Il s'agit d'une innovation importante par rapport aux élargissements précédents en Europe de l'est et du sud (Chypre, Malte, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie en 2004 ; Roumanie et Bulgarie en 2007 ; Croatie en 2013).

Le fait de mettre l'accent sur le renforcement de l'État de droit apparaît à vos rapporteurs comme la meilleure manière d'éprouver la volonté politique des pays intéressés, et d'accorder le temps nécessaire au processus de mise aux normes européennes. C'est un pari, il est risqué : ce nouvel élargissement se distingue par sa temporalité, plus longue, ses méthodes, plus élaborées, et ses

---

(1) Le Conseil européen a clairement rappelé en 2006 que : « Le rythme du processus d'adhésion dépend des résultats des réformes menées dans le pays participant aux négociations, chaque pays étant jugé selon ses propres mérites. L'Union s'abstiendra de fixer d'éventuelles dates limites pour l'adhésion tant que les négociations ne seront pas sur le point d'aboutir ».

(2) Le Conseil européen a d'ailleurs invité la Commission à évaluer les incidences de futures adhésions sur les principaux domaines d'action de l'Union et a souligné que « la réussite de l'intégration européenne exige que les institutions de l'Union Européenne fonctionnent efficacement et que les politiques de l'Union Européenne soient développées encore et financées de manière durable ».

critères, plus exigeants. Mais il est nécessaire : l'évolution récente de la Croatie depuis l'alternance politique de 2015, quelques années seulement après son intégration, ou encore de la Pologne et de la Hongrie montrent qu'une adhésion « de surface » ne garantit en rien une adhésion aux principes de respect du droit, de solidarité et de condamnation de la force qui ont présidé à la création de l'Union.

***b. Dans les Balkans, des citoyens et des gouvernements (encore) pro-européens***

Alors que la question européenne était auparavant productrice de clivages entre d'un côté, les courants démocrates et libéraux pro-européens et, de l'autre, les forces nationalistes opposées au projet d'intégration, le consensus l'a progressivement emporté en faveur de l'Union européenne. Que ce soit en Serbie ou en Bosnie-Herzégovine, en Albanie comme en Macédoine, au Kosovo ou au Monténégro, l'enthousiasme pro-européen semble avoir transcendé les lignes de fracture entre majorités et oppositions.

Le processus d'élargissement aux Balkans est progressivement devenu le prisme structurant des politiques gouvernementales dans les six pays des Balkans et fait l'objet d'un très large consensus au sein des formations politiques. Ce consensus s'explique en partie par le fort soutien populaire dont bénéficie l'intégration européenne : 60 % des citoyens se sont exprimés dans les urnes en faveur des partis pro-européens ; la reconduction du Premier ministre Serbe Aleksandr Vučić en est un exemple récent. Ce consensus transpartisan était loin d'être acquis au sortir des guerres des années 1990.

Sur les scènes politiques des Balkans occidentaux post-communistes se distinguaient deux courants principaux : les nationalistes-conservateurs incarnés par le régime de Slobodan Milosevic, et les démocrates-libéraux pro-européens, parvenus au pouvoir en 2000.

Comme le soulignait Jacques Rupnik devant la Commission des Affaires étrangères le 6 novembre 2016 : *« l'intégration européenne n'est pas l'œuvre de démocrates libéraux pro-européens, elle est le fait de nationalistes assagis et devenus euro-compatibles. Les Croates ont été les premiers à ouvrir la voie. Ivo Sanader, le successeur de Franjo Tuđman à la tête de l'Union démocratique croate (HDZ), est arrivé à la conclusion que son parti devait évoluer et devenir un parti de droite conservateur pour que la Croatie soit un État en paix et reconnu sur le plan international, c'est-à-dire par l'Union européenne. À l'époque, ses modèles de référence étaient l'Union chrétienne sociale (CSU) de Bavière et Forza Italia de Silvio Berlusconi. Ivo Sanader a opéré ce virage, rendant le nationalisme croate euro-compatible. [...] Ses successeurs ont continué dans cette voie et ils ont enregistré un succès majeur : l'entrée de la Croatie dans l'Union européenne. [...] Ce modèle croate d'un nationalisme assagi et devenu euro-compatible est à l'œuvre en Serbie. Qui sont les hommes au pouvoir en Serbie ? Ils n'étaient pas membres du parti de Slobodan Milošević, ils étaient aux côtés de*

*l'ultranationaliste Vojislav Šešelj, du parti radical serbe (SRS), qui a comparu devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) de La Haye. Le Premier ministre Aleksandar Vučić et le Président de la République Tomislav Nikolić ont évolué, ce qui est une excellente chose, mais il n'est pas inutile de rappeler d'où ils viennent. En Macédoine, Nikola Gruevski est un nationaliste insuffisamment assagi. »*

Ce tournant pro-européen déterminant a été le fruit d'une forte conjonction d'intérêts politiques et économiques conjoncturels.

Sur le plan économique, les oligarques qui avaient fondé leur fortune sur les trafics et les profits de guerre des années 1990 avaient besoin que les marchés nationaux soient décloisonnés pour faire fructifier leurs affaires (immobilier, grande distribution, énergie, *agrobusiness*). Pour certaines élites politiques, l'Union européenne a aussi été un moyen de se racheter une respectabilité politique, la trajectoire d'un Milo Djukanovic au Monténégro le démontre.

Surtout, les dirigeants ont réalisé au début des années 2000 que le nationalisme seul ne faisait plus recette et la plupart des leaders politiques, par intérêt bien compris, ont naturellement infléchi leurs positions anti-européennes. Si l'adhésion au projet européen ne s'est pas toujours faite de manière désintéressée et spontanée, il n'en demeure pas moins que toutes les franges politiques dominant les scènes politiques nationales l'ont épousée. Le ralliement des extrême-droites nationalistes témoigne de l'assentiment dont il jouit. En peu de temps, c'est cette perspective qui a modelé les programmes politiques.

En témoigne la fondation et fulgurante ascension, en Serbie, du SNS (Parti progressiste serbe) issu d'une scission du SRS (Parti radical serbe), en partie appuyée par de puissants acteurs régionaux, notamment des hommes d'affaires, et pro-européen. Avec son écrasante victoire aux élections de mars 2014, le Parlement serbe a été pour la première fois entièrement dominé par des partis européens.

Présenté depuis des années comme la seule perspective envisageable, ce rapprochement avec l'Union européenne est aussi convoqué de manière récurrente pour justifier les réformes menées dans les sphères politique, économique, sociale ou juridique. La vocation européenne s'apparente à un moule qui façonne les trajectoires nationales. Elle fait office de cadre directif et structurant, tant dans les discours que dans les méthodes.

Cette recomposition de la scène politique autour de la perspective d'adhésion a enfin été permise par l'adhésion des opinions publiques au projet d'intégration européenne. Très tôt à la sortie des conflits des années 1990, un souffle pro-européen a touché de larges pans des sociétés civiles.

Médias indépendants, organisations non-gouvernementales, mouvements féministes, courants pacifistes, beaucoup ont bénéficié de financements internationaux et pensaient – en dépit des critiques qui pouvaient être portées à

l'UE – que l'intégration permettrait une « normalisation » de leur pays. Dans les perceptions des citoyens de ces pays, l'adhésion n'était pas seulement synonyme de libre circulation, mais aussi de levier pour contrôler les élites politiques, ce qu'ils ne parvenaient pas à faire par le bas.

Ce consensus pro-européen semble pour l'heure résister à la crise que traverse l'Union européenne elle-même. De fait, il n'y a pas de projet alternatif. L'Union européenne demeure la principale perspective d'avenir, un moteur de réformes, et une priorité de politique étrangère pour les États des Balkans occidentaux. La vocation européenne est, toujours, éminemment structurante : les opinions publiques de la région demeurent acquises à la perspective d'adhésion.

Néanmoins, l'euroscpticisme s'accroît. La crise multiforme dont souffre l'Union européenne pourrait-elle remettre en question cette inéluctabilité et l'ancrage du sentiment pro-européen dans les Balkans occidentaux ? La question doit être posée alors que le processus d'élargissement connaît un certain ralentissement.

### *c. Les instruments juridiques et financiers d'accompagnement*

Le dialogue entre Union européenne et Balkans passe principalement par le processus de stabilisation et d'association (PSA), cadre institutionnel et politique des relations avec les Balkans occidentaux, qui s'est traduit notamment par la signature d'Accords de stabilisation et d'association (ASA).

Les accords de stabilisation et d'association sont la véritable pierre angulaire du processus de rapprochement. Fortement inspirés des accords européens signés avec les pays d'Europe centrale et orientale, ils marquent l'engagement des parties à parvenir, au terme d'une période de transition, à une pleine association avec l'Union européenne. Et même si le processus lui-même est parfois critiqué pour être trop formel, il a le mérite de s'inscrire dans le temps long et de favoriser un changement des pratiques politiques et administratives.

À travers cet outil de pré-adhésion, une feuille de route est remise à chacun des pays, comprenant à la fois des aspects matériels (reconstruction des infrastructures, relance de l'économie) et immatériels (pacification, respect des droits fondamentaux), avec un volet important consacré à la coopération régionale et transfrontalière. Il s'agit d'un processus différencié, dans la mesure où chaque pays est évalué selon l'avancement de ses réformes politiques et économiques propres, et conditionné, puisque les pays se voient promettre le statut de candidat à condition d'avoir rempli un certain nombre d'objectifs.

La négociation de ces accords a été soumise à plusieurs conditionnalités énumérées dans des conclusions du Conseil de 2007 : réformes démocratiques ; respect des droits de l'Homme et des minorités ; retour des réfugiés ; réformes économiques ; coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ; respect des accords de paix ; coopération régionale et conventions de libre-échange ; coopération dans le domaine de la justice et des

affaires intérieures. À côté des critères techniques et politiques de Copenhague et de la reprise intégrale de l'acquis communautaire, le PSA comporte deux obligations particulières qui sont reprises dans les conclusions du Conseil : la pleine coopération avec le TPIY et la coopération régionale et les relations de bon voisinage. Le critère de la coopération régionale a notamment conduit à la signature d'un accord commercial régional, l'Accord de libre-échange centre européen, à Bucarest en 2006.

À ce jour, tous les pays des Balkans occidentaux ont signé un ASA avec l'UE : la Macédoine en 2001, l'Albanie en 2006, le Monténégro en 2007, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine en 2008 et le Kosovo le 27 octobre 2015. Ces ASA sont tous entrés en vigueur (en juin 2015 pour la Bosnie-Herzégovine et en avril 2016 pour le Kosovo). L'ASA avec le Kosovo couvre les seules compétences de l'Union, afin de tenir compte de la position des États non reconnaissants. Cet accord a été signé dans le contexte d'avancées dans le dialogue Serbie-Kosovo et notamment l'adoption de quatre accords (énergie, télécom, création de l'association/la communauté des municipalités à majorité serbe ainsi que l'ouverture du pont de Mitrovica ; *cf. infra*). La décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion de l'accord-cadre UE-Kosovo a été adoptée par procédure écrite le 14 novembre 2016.

Sur le plan financier, l'engagement de l'Union européenne est fort conséquent, même si par habitant, il est inférieur à l'effort qui avait été consenti en faveur des pays d'Europe centrale.

Le processus de rapprochement repose sur un programme unique d'assistance à la région des Balkans, l'Instrument de pré-adhésion (IAP) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Sur la période 2007-2013, ses dotations se sont élevées à 11,5 milliards d'euros, et à 11,7 milliards d'euros pour 2014-2020 (IAP II). Ainsi, pour la période 2014-2020, 664,2 millions d'euros ont été programmés pour la Macédoine, 649,5 millions d'euros pour l'Albanie, 645,5 millions d'euros pour le Kosovo et 165,8 millions d'euros pour la Bosnie- Herzégovine. Ses volets d'intervention concernent : l'aide à la transition et au renforcement des institutions ; la coopération transfrontalière ; le développement régional (transports, environnement, développement économique, réduction des disparités régionales) ; le développement des ressources humaines (capital humain, lutte contre l'exclusion) ; le développement rural. Il peut prendre la forme d'investissements, de marché publics ou de subventions ; de coopération administrative (envoi d'experts) ; de participation à des programmes ; de soutien budgétaire.

Le processus de rapprochement repose également sur des préférences commerciales asymétriques exceptionnelles, destinées à favoriser l'accès au marché communautaire des produits industriels et agricoles des Balkans, de façon à contribuer au redémarrage de leurs économies par une stimulation de leurs

exportations. Les dispositions de nature commerciale sont mises en application avant l'entrée en vigueur de l'accord par un accord intérimaire.

S'y ajoutent d'autres initiatives, comme le cadre d'investissement pour les Balkans occidentaux (CIBO) lancé en décembre 2009. Cet instrument dispose de facilités communes de dons et de prêts pour jouer sur l'effet de levier avec les institutions financières internationales <sup>(1)</sup>. Fin 2014, le CIBO totalisait 159 projets éligibles (tous secteurs), 2,8 milliards d'euros de prêts signés et 13,1 milliards d'euros d'investissements.

En 2012, la Banque européenne d'investissement, la Commission européenne et le Fonds européen d'investissement ont créé le Western Balkan Enterprise and Innovation Facility, destiné spécifiquement à l'investissement dans les PME des Balkans occidentaux (stratégie et infrastructure). Ainsi, 60 millions d'euros ont été alloués par ce fonds aux banques ProCredit Albania, ProCredit Bosnia Herzegovina and ProCredit Kosovo dans le but de soutenir la création de PME dans ces pays.

L'Union européenne dispose donc dans son dialogue avec les Balkans d'instruments juridiques et financiers solides qui sont autant de leviers d'action dans la région, et dont la puissance est parfois sous-estimée. Il est évident pourtant que l'argument financier est celui qui est aujourd'hui le plus à même de lever certains blocages politiques dans les Balkans.

Par ailleurs, certains interlocuteurs de la mission ont plaidé pour une différenciation financière plus marquée, sur le modèle du « more for more » au sein de la politique de voisinage, en fonction des progrès réalisés par les pays sur la voie de l'intégration européenne.

Il convient également de souligner que la Commission européenne n'est pas seule à conduire une évaluation des progrès en matière d'Etat de droit. Les organes du Conseil de l'Europe notamment sont particulièrement investis en la matière et disposent d'une antériorité manifeste. L'Union européenne, tirant les conséquences des leçons des précédents élargissements, a choisi avec les Balkans occidentaux d'inverser sa stratégie en imposant d'abord des conditions à la tenue des négociations, telles que la ratification de plusieurs instruments internationaux, comme la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ou la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), et en s'appuyant sur les

---

*(1) Il est financé par une partie des fonds multi-bénéficiaires de l'IPA II, des contributions de la Banque européenne d'investissement, de la Banque du Conseil de l'Europe, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et d'un fonds fiduciaire de la BERD. Le CIBO a pour objectif de financer des projets d'infrastructures, notamment dans les domaines de l'environnement, du transport, de l'énergie et des PME. Il comprend un mécanisme conjoint d'aide non remboursable et un mécanisme conjoint de prêt destinés à financer la réalisation de projets prioritaires dans les pays concernés. Le CIBO représente l'unique organe auquel les projets seront soumis par les pays bénéficiaires pour être ensuite examinés par les donateurs et les bailleurs de fonds. Les projets sont sélectionnés en fonction de leur cohérence avec les besoins du pays concerné et de leur pertinence pour ce qui est de contribuer à la réalisation des priorités fixées par l'UE en matière d'adhésion.*

travaux conduits par d'autres instances pour mener un suivi complet et exigeant des réformes liées à la mise en place d'États de droit.

Les travaux des différents organes sont largement repris dans les analyses de la Commission, contribuant à faire du Conseil de l'Europe un acteur du processus d'adhésion à l'Union européenne.

### **Une expertise du Conseil de l'Europe mise à profit**

Les États des Balkans ont été progressivement intégrés au sein du Conseil de l'Europe depuis la fin de la guerre froide. Le principal enjeu de cette intégration était de s'assurer que ces nouveaux États respectaient certains critères en matière de droits de l'Homme et d'État de droit. Hormis le Kosovo, tous les États des Balkans occidentaux sont membres du Conseil de l'Europe (l'Albanie depuis 1996, la Bosnie depuis 2002). Concernant l'État de droit spécifiquement, le Conseil de l'Europe dispose de plusieurs organes qui entretiennent une coopération avec les pays des Balkans occidentaux sur des domaines comme la lutte anticorruption, la lutte contre le terrorisme ou la réforme de la justice, parmi lesquels :

Le CDCJ (comité européen de coopération juridique) : Il a pour rôle principal d'élaborer des normes communément admises par les 47 États membres et de favoriser la coopération juridique entre eux. Par exemple, un projet visant à accroître la responsabilité judiciaire au Monténégro a été lancé en novembre 2016, financé par l'UE et mis en œuvre par le conseil de l'Europe.

La Commission de Venise : La Commission de Venise consacre ses travaux à l'État de droit. La coopération avec les Balkans occidentaux date des années 1990, même s'il y a eu une période de stagnation des relations du fait d'une baisse de la demande d'assistance de la Commission de Venise, dans un contexte d'adhésion aux instruments européen. Néanmoins, la Commission de Venise s'est réinvestie depuis deux ans, afin notamment d'aider ces pays à développer une véritable justice indépendante.

La coopération avec l'Albanie a été continue depuis 1991. Le dernier projet d'envergure fut la réforme constitutionnelle de la justice qui a finalement abouti en 2015 à une loi extrêmement complexe, adoptée par le parlement à l'unanimité, même si l'opposition a transmis une demande relative à la traduction à la Commission de Venise ;

Concernant la Serbie, la Commission de Venise avait fourni un avis plutôt critique à l'égard de la constitution serbe de 2007. Cet avis avait été formulé à la demande de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. La Commission n'étant intervenue que de manière ex-post, elle n'avait eu qu'une influence limitée sur le texte constitutionnel. La coopération existe néanmoins dans le domaine judiciaire ;

La Commission de Venise a effectué un important travail avec le Kosovo. Elle a assisté les missions MINUK et la mise en œuvre du plan Ahtisaari. Elle est la première organisation internationale que le Kosovo a rejointe, malgré l'opposition de la Serbie, de l'Espagne, de Chypre, de la Roumanie, et de la Russie. Néanmoins, si elle fut intense auparavant, la coopération s'est affaiblie depuis lors ;

Le Monténégro entretient une très bonne coopération avec la Commission de Venise. Cette coopération se fonde sur le rôle qu'a joué la Commission lors de la séparation du pays avec la Serbie. Un important travail a depuis été mené sur la constitution et le pouvoir judiciaire. Le fait que l'État du Monténégro soit à l'origine des demandes d'assistance de la Commission de Venise explique en partie la bonne coopération qui prévaut. Elle est aussi permise par les relations personnelles qu'entretiennent la Commission de Venise et les plus hautes autorités de l'État, notamment avec le premier ministre (ancien ministre de la Justice), le vice-premier ministre, et l'ancien président de l'Assemblée nationale monténégrine ;

Les relations avec la Macédoine sont plus difficiles, l'État étant réticent à demander des avis à la Commission de Venise. La dernière demande, douteuse, portait sur la création d'une zone financière internationale qui n'a pas abouti et qui donnât lieu à un avis très critique ;

La Bosnie est l'un des premiers États des Balkans avec lequel la Commission de Venise a initié une coopération. Les relations se sont cependant interrompues en 2005 lorsque la Commission a délivré un avis particulièrement critique à l'égard des Accords de Dayton, recommandant une révision de ces derniers. Un travail a également été mené en coopération avec l'UE, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise afin d'exercer une pression politique et économique pour favoriser l'application de l'arrêt Sejdic Finci, sans résultats.

Le GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) est un organe spécialisé du Conseil de l'Europe, créé en 1999 pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres. Il a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelle par les pairs, qu'ils respectent les normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. C'est aussi un forum pour le partage des meilleures pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption. Le GRECO compte à ce jour 49 membres, dont 2 Etats tiers (Etats-Unis et Biélorussie). Les 5 Etats des Balkans occidentaux font partie des Etats membres (le Kosovo est à part). Le GRECO repose sur une Convention civile et une Convention pénale, laquelle a servi de base pour le 3<sup>ème</sup> cycle d'évaluation amorcé en 2013 (incriminations, extraterritorialité, etc.).

Le processus caractéristique du GRECO est le suivant : des experts désignés par les délégations se rendent sur place, munis d'un questionnaire préalablement soumis aux 49 délégations. À partir des réponses au questionnaire, le GRECO émet des recommandations. Il existe ensuite un mécanisme de contrôle du suivi des recommandations (qui peut durer jusqu'à 5 ans). Le monitoring s'appuie à la fois sur des conventions internationales, et des actes plus politiques telles que les résolutions de l'Assemblée parlementaire ou les recommandations du Conseil des ministres, ce qui confère une autre dimension au contrôle de la corruption qui n'est pas purement juridique.

Le GRECO pousse assez loin l'évaluation du fonctionnement général des institutions (judiciaire, parlementaire). Son travail est complémentaire de celui des autres instances internationales qui se préoccupent de la question de la corruption, comme l'OCDE, l'ONUSC, le G20, ou plus récemment la Commission européenne, toutes s'attachant à suivre les travaux conduits par les autres. À noter qu'au mois de mars, le GRECO va lancer un nouveau cycle d'évaluation, qui visera les plus hautes autorités de l'Etat (président, premier ministre, etc.), ainsi qu'une évaluation des autorités policières.

La spécificité du GRECO réside aussi dans le mécanisme de revue par les pairs, qui est à la fois un avantage en termes d'efficacité et un inconvénient, dans la mesure où le suivi d'un pays est effectué sur la base de recommandations adoptées en séance plénière à un moment donné, avec un teneur qui peut dépendre de critères aussi « contingents » que l'équipe d'évaluation, l'ambiance de la salle plénière, le nombre de recommandations, les considérations politiques et tout simplement la situation du pays à la période à laquelle le rapport aura été produit.

Comme les travaux de la Commission, les rapports du GRECO éprouvent des limites liées à l'appréciation de l'application effective des réformes introduites en l'absence d'outils adéquats. L'évaluation des progrès réalisée par le GRECO s'apparente parfois à une compilation mathématique (pourcentages de recommandations suivies), mais ne laisse pas transparaître les degrés de mise en œuvre des recommandations, d'autant que celle-ci peut être jugée satisfaisante quand bien même l'essentiel d'entre elles n'ont pas été mises en

œuvre. La difficulté rencontrée est la même que celle des autres instances : l'équilibre à trouver entre fermeté et encouragement. La lecture des rapports rend ainsi très difficile l'exercice de comparaison entre les pays et la distinction entre ce qui relève d'une véritable réforme et ce qui se résume à un affichage de bonne coopération et se traduit en réalité par des coquilles vides.

MONEYVAL est un Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), qui examine l'efficacité des mesures nationales contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans les États membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas au Groupe d'Action Financière (GAFI).

Le GRECO et le MONEYVAL sont très actifs dans les Balkans occidentaux. À titre d'exemple, le Conseil de l'Europe a lancé un projet contre la criminalité économique au Kosovo (PECK II, pour Project against Economic Crime in Kosovo) avec pour but principal de renforcer les capacités institutionnelles du pays via une assistance technique ciblée et des évaluations afin d'améliorer le processus des réformes en cours. Les actions du GRECO et de MONEYVAL seront renforcées par l'*Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey*, programme de coopération lancé en avril 2016 par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe. Ce programme de près de 25 millions d'euros (20 millions d'euros de la Commission, 5 millions d'euros du Conseil de l'Europe) sur trois ans (2016-2018) visera à soutenir les réformes judiciaires, la lutte contre la corruption, la criminalité organisée et le blanchiment d'argent. Il est aussi destiné à lutter contre les discriminations et à protéger les droits des minorités, ainsi que la liberté d'expression et les médias. L'initiative, d'une durée de 3 ans, sera financée par les deux institutions (20 millions d'euros pour la Commission, 5 millions d'euros pour le Conseil de l'Europe).

#### ***d. L'intégration régionale, antichambre de l'Union et cadre de la normalisation des relations entre les six États***

La coopération régionale est une condition-clé de la perspective européenne des pays d'une région qui a été marquée par des conflits tragiques et un élément conditionnant la croissance économique, au travers notamment de la connectivité des territoires et des infrastructures et le développement des échanges transfrontaliers.

Le volet de la coopération politique constitue l'élément dominant de l'approche européenne. Il s'agit en premier lieu de favoriser la réconciliation entre les peuples et d'empêcher la résurgence des nationalismes. L'Union européenne soutient le Processus de coopération en Europe du Sud-est et le Conseil de coopération régionale qui, bien qu'ils ne se limitent pas aux États des Balkans occidentaux, constituent des cadres pertinents de rapprochement politique.

Il convient de souligner que les relations interbalkaniques se sont nettement améliorées au cours des dernières années.

Les différends frontaliers ont été en grande partie réglés. La Macédoine et le Kosovo, dont les frontières sont fixées et reconnues, entretiennent de bonnes relations, sous-tendues par de nombreux accords économiques. Le Monténégro a signé des accords frontaliers avec la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo au mois

d'août 2015. Des enjeux frontaliers subsistent en revanche entre l'ouest du Kosovo et le Monténégro.

On notera aussi avec intérêt que deux États entretiennent de bonnes relations avec l'ensemble de leurs voisins : l'Albanie, qui pour des raisons évidentes n'a pas d'héritage contentieux, et le Monténégro. Le Monténégro attache une grande importance à la stabilisation régionale. Depuis avril 2012, Podgorica porte un projet de « G6+2 », regroupant, avec la Croatie et la Slovénie, les six États des Balkans occidentaux ayant comme objectif une adhésion à l'Union européenne. Cette initiative, portée par le vice-président du gouvernement, ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne, vise à renforcer la coopération régionale et à favoriser la perspective européenne des pays candidats. L'Albanie participe à l'ensemble des initiatives de coopération régionale et entretient des relations de bon voisinage avec l'ensemble des pays de la région. Le Premier ministre Edi Rama s'est ainsi rendu le 10 novembre 2014 à Belgrade, première visite d'un chef de gouvernement albanais en Serbie depuis 68 ans, et le Premier ministre serbe Aleksandar Vučić s'est rendu à Tirana le 27 mai 2015 (visite elle aussi historique). Ce n'est pas un hasard si le siège de RYCO, l'Office régional pour la jeunesse des Balkans, a été établi à Tirana.

Un dialogue pour la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina a été lancé à la suite de l'adoption de la résolution 64/298 (septembre 2010) par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui visait à déterminer si la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo était conforme au droit international. Malgré sa non-reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, la Serbie a accepté d'ouvrir ce dialogue le 8 mars 2011 sous l'égide de l'UE. Il a connu des avancées tout à fait positives, avec notamment l'adoption en avril 2013, sous le patronage de la Haute Représentante de l'Union européenne Catherine Ashton, d'un accord en avril 2013 – dit « accord de Bruxelles » – afin d'améliorer les relations entre les deux États. Vos rapporteurs estiment qu'il faut saluer ces avancées, et continuer d'appuyer le dialogue, tout en évitant d'en faire l'unique point de l'agenda entre l'Union européenne et Belgrade dans la région.

#### **Le dialogue pour la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina**

Lancé le 8 mars 2011, cette initiative a été facilitée par le diplomate britannique et conseiller du Service européen pour l'action extérieure, Robert Cooper, entre mars 2011 et mars 2012, et par l'ancienne Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (d'octobre 2012 à octobre 2014). La nouvelle Haute Représentante depuis novembre 2014, Federica Mogherini, a déclaré vouloir poursuivre le dialogue concernant la mise en place d'un État de droit, la coopération régionale et la liberté de circulation. Son objet est d'améliorer les relations entre les deux entités, de promouvoir la coopération interétatique et de les aider à progresser sur le chemin de l'intégration à l'UE.

Ce dialogue a abouti à plusieurs accords « techniques » :

- Liberté de circuler via la frontière commune alors que les citoyens kosovars n'étaient jusqu'alors pas autorisés à entrer en Serbie car les autorités serbes ne reconnaissaient pas les documents délivrés par Pristina ;
- Reconnaissance mutuelle des diplômes universitaires ainsi que de ceux de l'enseignement secondaire (lycée) et du 5<sup>ème</sup> niveau de qualification basé sur le *European Qualification*

*Network*. Les deux pays ont signé un nouvel accord en septembre 2015 dans ce domaine faute de réussite concernant le premier, signé en 2011 ;

- Questions d'état civil et de cadastre, Belgrade acceptant de faire parvenir à Pristina les copies de registres cadastraux ainsi que des documents d'actes de naissance, de décès et de mariages ;
- Tampons douaniers, Belgrade reconnaissant les tampons douaniers sur lesquels sont inscrits les termes suivants « Douanes du Kosovo ». Un compromis a été trouvé entre les deux entités afin que ne soit représenté ni un emblème ni un drapeau du Kosovo sur les produits en provenance du pays ;
- Fin de l'embargo commercial permettant la reprise normale du commerce entre le Kosovo et la Serbie.
- Autorisation de représentation des autorités de Pristina au sein des organisations régionales.

A la suite de la prise de fonction de Catherine Ashton en octobre 2012, le dialogue s'est encore intensifié et a abouti à des avancées significatives :

- Mise en œuvre de l'accord sur la gestion intégrée des passages frontaliers entre la Serbie et le nord du Kosovo, prévoyant notamment la coopération entre fonctionnaires serbes et kosovars sous la surveillance d'EULEX ;
- Désignation d'officiers de liaison des deux États auprès des représentations de l'UE ;
- Première rencontre officielle entre les présidents des deux États en février 2013 ;
- Mise en place d'une unité de police kosovare visant à la protection du patrimoine orthodoxe au Kosovo ;
- Mise en place d'un fonds de développement pour le nord du Kosovo alimenté par les taxes douanières collectées au nord du Kosovo.

Un accord d'ensemble a également été adopté en avril 2013 – dit « accord de Bruxelles » – afin d'améliorer les relations entre les deux États. En échange de garanties de sécurité et d'autonomie offertes à une « Communauté des communes serbes » du Kosovo (en matière socio-économique, de police, de justice et d'une forme de démilitarisation temporaire garantie par l'OTAN), la Serbie s'est engagée à démanteler les structures dites « parallèles » qu'elle maintenait au nord du Kosovo dans les domaines de la police, du renseignement et de la justice.

Par ailleurs, cet accord a permis l'organisation des élections municipales au nord du Kosovo le 3 novembre et le 1er décembre 2013 et il stipule qu'aucun des deux « camps » ne bloquerait l'entrée dans l'UE de l'un ou de l'autre. L'accord évoque également la nécessité d'intensifier les discussions sur l'énergie et les télécommunications.

Après plusieurs mois de pause, le dialogue a repris au cours de l'année 2015 et les premiers ministres respectifs ont signé des accords importants en août de la même année visant à mettre en application les provisions édictées au sein de l'accord de Bruxelles :

- Le pont de Mitrovica et son usage entre communautés serbe (vivant au nord du pont) et albanaise (au sud) ainsi que sa réouverture au trafic automobile ;
- La justice avec la nomination et l'intégration de juges et procureurs serbes au sein du système judiciaire kosovar (justice commune aux Serbes et aux municipalités à majorité serbe du nord du Kosovo), accord ayant dû prendre effet le 10 janvier 2017.
- Le secteur énergétique : les accords d'août 2015 permettent ainsi aux Serbes du Kosovo d'avoir leur propre fournisseur et vendeur d'électricité ;
- les télécommunications avec la mise en place d'un préfixe téléphonique propre au Kosovo, le +383, en décembre 2016.

Par ailleurs, l'Union européenne associe très étroitement l'intégration régionale économique et la perspective d'intégration dans l'Union européenne, y

compris parce qu'elle dispose en ce domaine de leviers financiers, à défaut d'être en mesure d'impulser une véritable dynamique politique. Une explication tient aussi à l'histoire de la construction européenne, fondée sur la création d'interdépendances économiques vertueuses. La Commission européenne y consacre inlassablement des développements dans ses recommandations.

L'Union européenne a ainsi soutenu la mise sur pied de l'Accord de libre-échange centre-européen de 2006 (AELE 2006), élaboré spécifiquement à destination des pays des Balkans occidentaux, qui prévoit la libéralisation du commerce dans la plupart de pays signataires, l'harmonisation des législations nationales en matière de concurrence, de propriété intellectuelle et de règles sanitaires et, enfin, la dynamisation des échanges régionaux. Cet accord est l'antichambre du marché unique.

Dans le domaine énergétique, l'UE a par ailleurs plaidé pour la formation d'un marché commun de l'énergie en Europe du Sud-Est reposant sur des règles compatibles avec l'acquis communautaire. Le Traité fondateur de ce marché commun, signé en 2006, prévoit la modernisation et la libéralisation des structures d'approvisionnement en gaz et électricité dans les Balkans, suivant une logique d'intégration qui vise aussi, autant que faire se peut, à développer les infrastructures régionales et leur interconnexion avec celles de l'UE. En matière de transports, l'Union européenne a ainsi contribué à la création de plusieurs corridors autoroutiers paneuropéens traversant les Balkans, notamment le corridor 5c qui permet de relier Budapest à la côte croate en passant par Sarajevo.

La Commission européenne a adopté fin 2015 un lot de programmes d'aide à la pré-adhésion afin d'appuyer les réformes et la coopération régionale pour une somme avoisinant 1 milliard d'euros, prélevée sur l'IAP II. Le lot comprend notamment un programme, doté de 155 millions d'euros, visant à contribuer au financement de grands projets d'infrastructures régionaux dans les secteurs de l'énergie et des transports dans les Balkans occidentaux : quatre projets d'interconnexions électriques, deux projets routiers et deux projets ferroviaires (tels que décrits ci-après en pages 9 à 12). Il est prévu que la contribution de l'Union européenne mobilise des prêts d'institutions financières partenaires, pour un montant total de 540 millions d'euros.

Ces orientations défendues par la Commission européenne sont largement partagées par les États membres, particulièrement pour le développement économique et les interconnexions qui ouvrent des perspectives de marché. Il existe ainsi deux processus informels poursuivant cet objectif.

Le premier est le processus de Brdo, anciennement Brdo-Brioni, issu d'une initiative « slovéno-croato-française », qui associe chaque année, depuis 2013, les chefs d'État des sept pays issus de l'ex-Yougoslavie ainsi que de l'Albanie. C'est dans ce cadre qu'a été endossée l'initiative d'un Agenda pour la jeunesse dans les Balkans. Cette initiative franco-slovène tend à promouvoir le développement des dispositifs de mobilité pour les étudiants – notamment dans le

cadre d'Erasmus + –, mais aussi les jeunes apprentis, universitaires et professionnels.

Le second processus informel est le « processus de Berlin », une démarche initiée par l'Allemagne en 2014. De nature intergouvernementale, celui-ci est conduit, en dehors des cadres communautaires, par un groupe restreint d'États membres. Les Allemands ont en effet organisé à Berlin, le 28 août 2014, un sommet sous format 6+5 – les six pays des Balkans occidentaux candidats à l'adhésion plus l'Union européenne, l'Allemagne, l'Autriche, la Slovénie et la Croatie –, en présence de José Manuel Barroso, alors Président de la Commission européenne. Prévu pour durer quatre ans, le processus avait initialement comme objectif le renforcement de la coopération régionale et le développement des infrastructures dans la région avec le soutien financier de l'UE.

Cette dimension d'interconnexion économique, parfaitement cohérente avec la démarche de l'Union européenne, vise à remédier à une situation paradoxale qui voit les pays des Balkans mieux connectés à l'Union européenne qu'entre eux, sans compter que les besoins en termes d'infrastructures -nouvelles ou modernisées- sont considérables. Le processus de Berlin s'inscrit dans la suite de l'initiative « Reconnecter les Balkans » que la Slovénie avait prise en 2010.

À Vienne, en 2015, le processus prit un tournant plus concret avec un accent mis sur le développement des infrastructures de transport et leur connectivité, l'interopérabilité des infrastructures énergétiques, la mobilité des jeunes et l'harmonisation des systèmes de formation. Une déclaration sur les relations bilatérales, préparée par un groupe d'experts, le BiEPAG (Balkans in Europe Policy Advisory Group), fut adoptée aux termes de laquelle les États s'engagent à ne pas bloquer les processus d'adhésion de leurs voisins. Outre ce volet économique, deux initiatives en faveur de la société civile virent le jour :

– en marge de la conférence des chefs d'État fut organisé un Forum « Société Civile », dont l'objectif était de créer des passerelles au plus haut niveau entre gouvernants et acteurs de la société civile ;

– surtout, la création d'un Office régional pour la jeunesse (RYCO) fut décidée afin de promouvoir la réconciliation et la coopération entre les jeunes par le biais d'échanges.

En 2016, la France fut l'hôte du troisième Sommet, qui s'est ainsi déroulé le 4 juillet à Paris. Le Sommet avait pour objet de développer dans la cohérence les initiatives tendant à renforcer la coopération régionale.

Le Sommet a d'abord acté la naissance de RYCO, grâce à l'appui décisif de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) et dont l'inauguration a eu lieu le 8 décembre 2016 à Tirana. L'ouverture effective de l'office est prévue en mars 2017.

### **L'office régional pour la Jeunesse (RYCO) et le rôle de l'OFAJ**

Généralement désigné par l'acronyme RYCO (Regional Youth Cooperation Office of the Western Balkans), l'Office pour la coopération de la jeunesse des Balkans occidentaux est le fruit d'une initiative du processus de Berlin, engagé par la chancelière allemande Angela Merkel en 2014, qui avait organisé la première conférence des Balkans occidentaux.

Le 27 août 2015 à Vienne, les Premiers ministres albanais, bosnien, kosovar, monténégrin et serbe signèrent une déclaration commune, où ils s'engageaient à mettre en place l'office, que la déclaration décrit comme «une structure régionale, visant à promouvoir l'esprit de réconciliation et de coopération entre les jeunes de la région».

L'Office pour la coopération de la jeunesse des Balkans occidentaux a pour principale mission de soutenir les initiatives liées à la réconciliation, à la diversité et à l'échange culturel, à la mobilité régionale et au rapprochement avec l'Europe. En d'autres termes, il s'agit de construire une société civile balkanique grâce à l'élaboration de projets communs, en créant des interdépendances et des intérêts communs aux États de la région.

L'Office a été inauguré le 8 décembre 2016 à Tirana, en présence des représentants de la jeunesse de la région et des représentants des États membres, ainsi que des partenaires européens qui ont soutenu sa création, dont Harlem Désir, secrétaire d'État français aux Affaires européennes, Béatrice Angrand, secrétaire générale de l'Office franco-allemand pour la Jeunesse (OFAJ) qui a apporté toute son assistance technique pour la mise en place de l'Office, ainsi que Romana Vlahutin, ambassadeur de l'Union européenne en Albanie.

Il reste beaucoup à faire : désigner un secrétaire général, un vice-secrétaire général accompagné de son personnel, établir un budget et un plan stratégique pour 2017 ainsi qu'un règlement pour les procédures financières et bien entendu un règlement définitif pour le conseil d'administration, dont la moitié des postes sera détenue par des jeunes issus des sociétés civiles des États balkaniques.

En matière de connectivité, le Sommet de Paris a permis de dresser le bilan de la mise en œuvre des projets lancés en août 2015, et d'appeler à de nouveaux progrès dans ce domaine. Les projets d'investissements agréés doivent être mis en œuvre sans tarder. À cet égard, les participants ont salué le fait que certains projets agréés en 2015 à Vienne pourront être inaugurés en 2016. Les participants ont également convenu d'une liste de trois nouveaux projets dans le domaine du transport ferroviaire qui bénéficieront d'un cofinancement de l'UE de près de 100 millions d'euros, en complément du financement apporté par les Institutions Financières Internationales et des contributions nationales des participants du Sommet.

En matière d'énergie, une feuille de route a été validée pour la mise en place d'un marché régional de l'électricité afin de faciliter les échanges de ressources énergétiques, d'améliorer l'utilisation des réseaux électriques existants en intégrant la production d'énergies renouvelables et en connectant par la suite le marché régional à celui de l'Union européenne. La Commission européenne assurera le suivi de cette initiative, avec le soutien du secrétariat de la Communauté de l'énergie. Il s'agit d'accroître les investissements en matière d'efficacité énergétique pour ce qui concerne les bâtiments résidentiels et le développement durable, grâce à un financement additionnel de l'UE de

50 millions d'euros. Dans ce dernier cas, il s'agira d'un programme destiné à identifier les meilleurs moyens de développer le potentiel hydroélectrique de la région.

## **2. Des États à des stades différents d'un processus caractérisé par sa lenteur**

L'appellation même de « Balkans occidentaux » est en partie le produit de l'histoire de l'intégration européenne. Dans une optique de stabilisation de la région, l'Union européenne a cherché à rassembler ces pays en proie à de fortes tensions historiques et à les fondre dans une aspiration commune, celle de l'adhésion. Cette labellisation ne doit pas faire illusion. D'une part, l'homogénéisation qu'elle suppose n'est que de façade, dans la mesure où les six pays des « Balkans occidentaux » ont des histoires et trajectoires spécifiques et singulières – bien qu'entremêlées. D'autre part, si elle a promu l'unité régionale, l'Union européenne a adopté, dès le début, une approche différenciée dans le processus d'intégration. Et, de fait, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro et l'Albanie, avancent à des rythmes différents sur la voie de l'adhésion.

La lecture des rapports annuels de suivi de la Commission <sup>(1)</sup> permet de constater la très grande hétérogénéité de la situation des six États, raison pour laquelle les rapporteurs ont jugé utile de présenter les monographies qui suivent, réalisées dans l'ordre des candidatures. Les pays sont plus ou moins « bons élèves » dans l'avancée des réformes institutionnelles et économiques, et les garanties d'association, et dans un deuxième temps l'ouverture des négociations d'adhésion, se déroulent au fil de ces avancées. Cette « approche au mérite » garantit les mêmes conditions pour tous au départ, mais elle ne présage pas de la date d'arrivée.

Néanmoins, en dépit des différents degrés d'avancement auxquels se trouvent les processus d'adhésion, des tendances communes se dégagent dans l'ensemble des six pays. Parmi elles figure le fossé qui existe souvent entre la production législative conforme aux standards européens, et la mise en œuvre réelle des réformes. Du plan normatif à la traduction empirique, il y a un pas que les six pays peinent à franchir. Il en est particulièrement ainsi des réformes relatives à la justice, dans la mesure où par exemple les lois sur la nomination des juges ou l'indépendance de la justice abondent, mais tardent à être appliquées ou que les moyens et les compétences du système judiciaire ne permettent pas la mise

---

(1) Le 9 novembre 2016, la Commission a présenté son document stratégique sur l'élargissement (dit « paquet élargissement ») et les rapports annuels sur chacun des pays des Balkans occidentaux ainsi que le Monténégro, la Serbie et la Turquie, y compris ses avis sur les candidatures qui devaient faire l'objet de conclusions au Conseil Affaires générales (CAG) du 13 décembre 2016. Ce dernier n'a cependant pas permis de dégager un consensus sur la partie consacrée à la Turquie du projet de conclusions du Conseil sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association élaboré par la Présidence en consultation avec les États membres (proposition de gel qui a rencontré le veto de l'Autriche). Face à cette situation inédite, la Présidence slovaque a adopté une déclaration sans valeur juridique reprenant le projet de conclusions ayant été soutenu par une très large majorité d'États membres.

en œuvre effective des réformes. Compte tenu du caractère central du renforcement de l'État de droit dans le processus d'adhésion, on trouvera des développements spécifiques à ce sujet pour chacun des pays.

Les monographies présentées ci-dessous retranscrivent ce qui ressort des derniers rapports d'avancement de la Commission européenne. Il faut toutefois souligner que l'analyse des rapporteurs ne recoupe pas totalement celle de la Commission, dont le caractère très formel et répétitif des rapports peut induire le profane en erreur quant à la situation réelle de l'État de droit dans les Balkans occidentaux. L'approche excessivement formelle et mécanique de la Commission européenne ne permet en effet pas d'apprécier toutes les nuances, la complexité et les singularités propres aux évolutions respectives des six pays. L'énumération des réformes menées dans le domaine de l'État de droit, si elle constitue un indicateur instructif, peut sembler à certains égards quelque peu superficielle, si elle ne s'accompagne pas d'une analyse fine des spécificités de (non) mise en œuvre des réformes dans chacun des six pays.

#### *a. La Macédoine : des grands espoirs aux lendemains qui déchantent*

**L'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) est le premier pays des Balkans occidentaux à avoir signé un ASA avec l'UE le 10 avril 2001. Elle a émis une demande d'adhésion en mars 2004, et a obtenu le statut de candidat en décembre 2005.** En 2009, la Commission européenne a recommandé l'ouverture de négociations d'adhésion avec elle, recommandation soutenue par le Parlement et rappelée dans chaque rapport d'étape de la Commission et chaque résolution du Parlement depuis lors. S'agissant des outils déployés par l'Union européenne en Macédoine, l'assistance financière communautaire dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion (IPA) s'élève à 664,2 millions d'euros pour la période 2014-2020.

**Il s'agit du pays qui, parmi les six concernés, avait fait les progrès les plus remarquables au début de la décennie précédente. La Macédoine n'a pas connu la guerre, et avait évité tous les « pièges » balkaniques. Pourtant, les progrès ont été marginaux depuis 2005, et c'est désormais l'un des pays les plus éloignés de la perspective d'intégration européenne. La Commission européenne parle même d'« impasse » dans son rapport de novembre 2015.**

Plusieurs blocages <sup>(1)</sup> expliquent ce retard, au premier chef l'hypothèque politique autour du nom du pays. **La dynamique régressive qui s'est instaurée sur la scène politique intérieure en est un résultat autant qu'une autre cause, les deux s'alimentant mutuellement.** Le pays traverse ainsi depuis deux ans une crise politique, jugée comme la plus grave qu'il ait connue depuis 2001. La situation s'est particulièrement dégradée en janvier 2015, suite à « l'affaire des écoutes », vaste scandale politico-financier impliquant le Premier ministre Nikola Gruevski.

---

(1) Ces blocages feront l'objet de présentations détaillées dans la suite du rapport.

Pour régler la crise, des négociations ont été menées entre le gouvernement et les principaux partis politiques du pays sous l'égide du Commissaire chargé de l'élargissement Johannes Hahn. Elles ont abouti à l'accord de Przino en juin 2015. Ces accords ont permis l'organisation d'élections, bien que retardées, en décembre 2016, dont les résultats toutefois, très rapprochés entre les deux camps, n'ont pas permis de mettre fin à la crise, ce qui augure mal de la capacité à mettre en œuvre les réformes demandées, y compris dans l'accord lui-même, à savoir notamment la nomination d'un procureur spécial par l'Union européenne pour enquêter sur les accusations d'espionnage qui pesaient sur le gouvernement.

En novembre 2015, en dépit de cette impasse politique, la Commission a réitéré sa proposition aux États membres d'ouvrir les négociations d'adhésion avec Skopje, estimant que le pays continuait de disposer d'un niveau d'alignement suffisant. Toutefois, aucun chapitre de négociation n'a encore été ouvert, et plusieurs conditions ont été clairement posées dans les rapports de la Commission européenne de 2015 et 2016 ; à l'occasion de sa visite à Skopje le 14 octobre 2016, le Commissaire Hahn a rappelé ces exigences.

Ces conditions tiennent essentiellement à l'application de l'accord de Przino et à la mise en œuvre des réformes structurelles d'urgence définies dans le rapport « Urgent Reform Priorities » de la Commission européenne (rapport dit Priebe) du 8 juin 2015. **Ce Rapport Priebe consiste en une description des « lacunes systémiques » en matière d'État de droit** sur la question des écoutes téléphoniques, puis présente des recommandations, qui dépassent largement cette question puisqu'elles évoquent les valeurs européennes, la démocratie, la transparence, le contrôle démocratique, la liberté des médias, la corruption. Le rapport se termine par une liste de réformes urgentes et nécessaires pour mettre fin aux transgressions multiples de toutes les règles, sur l'État de droit, les libertés individuelles, la séparation des pouvoirs. Il énonce ainsi la liste des réformes prioritaires que la Macédoine doit mettre en œuvre en termes de droits fondamentaux, de dépolitisation de l'administration publique, de liberté d'expression et de réforme électorale.

Dans son rapport de 2015, la Commission européenne dressait en effet un constat sombre du respect par la Macédoine des critères politiques. Les problèmes signalés par les précédents rapports de suivi ont été mis en exergue par la grave crise politique que traverse le pays depuis deux ans. **L'affaire des écoutes** a laissé entrevoir des violations des droits fondamentaux, une ingérence dans l'indépendance de la justice, une atteinte à la liberté des médias, ainsi qu'une corruption croissante. La rupture de dialogue politique et les difficultés à parvenir à un consensus concernant les problèmes signalés ont souligné la culture politique de division qui règne dans le pays, déjà mise en lumière par les précédents rapports de suivi de la Commission européenne. Le boycott de plus d'un an du Parlement par l'opposition a par ailleurs sensiblement affaibli le rôle de supervision de l'exécutif incombant au pouvoir législatif.

Concernant la réforme de l'administration publique, la Commission européenne estime que si des progrès avaient été accomplis ces dernières années, le contenu des écoutes téléphoniques a renforcé les préoccupations relatives à la politisation et le recrutement fondé sur le mérite. La confiance du public dans le fonctionnement des institutions s'est encore amenuisée. Certaines mesures ont été prises pour réformer la gestion des finances publiques, mais il reste encore à établir un cadre budgétaire à moyen terme et à améliorer la transparence budgétaire.

**Sur le plan économique, la Commission européenne considère que la Macédoine jouit d'un environnement macroéconomique stable, auquel concourent une politique monétaire saine, des conditions favorables à l'entrée sur le marché et un système juridique robuste.**

**La Commission pointe néanmoins un recul dans le domaine de la gestion des finances publiques.** Les objectifs budgétaires à moyen terme ont été assouplis, les transferts et les subventions continuent d'occuper une place prépondérante dans les dépenses publiques et l'évolution de la dette publique globale ainsi que sa transparence demeurent préoccupantes. La Commission européenne pointe que le chômage reste élevé, avec un taux de 28 %.

Par ailleurs, la Commission européenne estime que des progrès modestes ont été accomplis dans la diversification de la structure des exportations à la suite d'investissements directs. Si les relations avec l'UE dans les domaines du commerce et des investissements se sont encore renforcées, la Commission encourage le pays à améliorer l'employabilité des personnes, en particulier des jeunes, en adaptant davantage l'enseignement aux besoins du marché du travail, en renforçant les liens entre les investisseurs directs étrangers et l'économie nationale et en définissant mieux les priorités d'investissement.

Avant de passer en revue les progrès et limites de l'État de droit identifiés par la Commission européenne, il faut insister sur les régressions constatées dans le pays en matière d'État de droit. Elles sont particulièrement flagrantes quand on s'attarde sur l'état de la **liberté de la presse**. Une « chape de plomb » pèse sur le pays, notamment en raison de la pénalisation de la diffamation qui est fortement préjudiciable au débat public. Le manque de pluralisme et l'ingérence des intérêts politiques et commerciaux entravent l'indépendance des médias, et les menaces et intimidations sont légion pour les journalistes. De manière générale, la crise politique dans laquelle est embourbé le pays n'a pas facilité l'avancée des réformes en matière d'état de droit ces dernières années. Le processus d'intégration de la Macédoine est handicapé par un ensemble d'obstacles, qui tiennent à la fois à sa situation propre et à la passivité de l'Union européenne, sur laquelle le rapport reviendra.

Historiquement très engorgé, **le système judiciaire macédonien** a vu le nombre d'affaires en suspens fortement baisser depuis trois ans, ce que salue la Commission. Elle salue également les deux amendements à la constitution qui ont

été adoptés en 2014 pour promouvoir l'indépendance de la justice. Le premier vise à réduire le nombre de juges choisis par l'exécutif et à augmenter le pouvoir de nomination du parlement. S'il n'évite pas totalement les nominations politisées, cet amendement permet du moins de réduire les interférences du gouvernement dans le pouvoir judiciaire. Le second confère à la Cour constitutionnelle la compétence d'entendre les appels des décisions du Conseil de justice, ce qui permet davantage de contrôle.

La Commission regrette néanmoins un ralentissement récent des réformes, couplé au fait que la Macédoine est de plus en plus rétive à l'assistance extérieure, notamment de la part de la Commission de Venise - avec laquelle, entre parenthèses, les relations sont difficiles. La Commission européenne estime que la partialité du système judiciaire est encore très marquée, un nombre disproportionné d'affaires visant les membres de l'opposition (« justice à deux vitesses »), et les nominations et promotions étant souvent le fruit de connivences personnelles. Par ailleurs, le nombre de juges est estimé à 678, soit 50% au-dessus de la moyenne européenne par rapport à la taille de la population. Dans son rapport de 2016, la Commission fait part de ses doutes concernant le mérite et l'expérience professionnelle de certains membres des organes de gestion judiciaire nommés par le parlement.

Dans son dernier rapport, la Commission met en exergue les limites auxquelles se heurte le procureur spécial chargé d'enquêter sur le scandale des écoutes. Elle encourage les autorités à faire preuve d'une véritable volonté politique pour garantir la pleine indépendance du système judiciaire, en permettant au procureur spécial d'enquêter librement sur le contenu des écoutes téléphoniques.

La Commission européenne s'appuie entre autres sur les recommandations du Conseil de l'Europe et ceux du GRECO pour évaluer les progrès réalisés dans la lutte anticorruption. Une loi sur le financement des partis politiques et une loi sur la prévention des conflits d'intérêt attestent notamment d'évolutions positives.

La Commission européenne considère que les avancées législatives et institutionnelles sont toutefois occultées par un manque de volonté politique et par une ingérence politique dans le travail des organes concernés, notamment dans les affaires de corruption de haut niveau, pour lequel le suivi est faible. Le rapport de la Commission de 2016 regrette notamment qu'il n'y ait toujours pas eu de suivi approprié concernant le scandale de l'interception de communications de 2015 qui avait révélé une corruption au plus haut niveau politique.

D'autre part, les enquêtes financières et la saisie de bien demeurent très peu utilisés. Aussi, l'historique sur le financement des partis et des campagnes politiques montre que les pénalités prévues par la loi sur la prévention de la corruption doivent être mieux appliquées. La Commission européenne estime que le SCPC, principale institution de prévention contre la corruption, manque d'indépendance et de transparence dans la nomination de ses membres, en plus de

manquer de moyens d'investigation. Le SPO (*Special prosecutor office*) est le seul organe à avoir été proactif dans l'investigation d'affaires de haut niveau, mais il continue de pâtir d'un manque de coopération avec les organes étatiques.

Dans son rapport de 2016, la Commission met en exergue une décision de la cour constitutionnelle d'avril 2016 qui minimise les sanctions contre la corruption prévues par le code pénal, dans la mesure où le Président peut accorder son pardon pour des infractions (fraude électorale, trafic de drogue, pédophilie, crimes contre l'humanité,...), à n'importe quel stade de la procédure pénale. La Commission souligne dès lors les risques d'ingérence politique dans la justice qui existent. Ainsi, la tentative du président de gracier 56 individus inculpés ou prétendument impliqués dans le scandale des écoutes a renforcé la perception dans l'opinion publique d'une sorte d'impunité et d'une justice à deux vitesses (« *selective justice* ») pour certains. Cet épisode a également démontré un sérieux manque de volonté politique dans la lutte contre la corruption.

Dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée, des capacités suffisantes et l'expertise nécessaire pour procéder à des enquêtes financières et à des confiscations d'avoirs de manière systématique doivent encore être mises en place.

La Commission européenne estime que le cadre juridique afférent à la protection des droits de l'homme est globalement conforme aux normes européennes. Toutefois, sa mise en œuvre fait défaut, en particulier pour ce qui est de la réforme pénitentiaire, de l'intégration des Roms, des droits de l'enfant et des personnes handicapées. La communauté lesbienne, gay, bisexuelle, transgenre et intersexuée (LGBTI) continue de faire l'objet de discriminations, ainsi que d'attaques homophobes dans les médias. En dépit de progrès sporadiques, l'exercice de la liberté d'expression pose sérieusement problème dans la culture médiatique et le climat politique actuels, et le pays a continué de reculer dans ce domaine. Les tentatives de limitation de la couverture médiatique de questions d'intérêt public sont préoccupantes.

#### ***b. Le Monténégro : des avancées rapides sur la voie de l'adhésion***

A la lecture des rapports annuels successifs de la Commission européenne, **le Monténégro semble plutôt en avance sur ses voisins dans le processus d'intégration.** Pourtant, le pays a formulé sa demande d'adhésion à l'Union européenne seulement en décembre 2008, soit plus de deux ans après sa déclaration d'indépendance reconnue par l'ensemble des États membres. Le pays a par la suite obtenu le statut de pays candidat en décembre 2010, et a entamé les négociations d'adhésion en juin 2012. Des évolutions avaient déjà eu lieu avant le début de ces mêmes négociations avec par exemple la mise en place d'un régime de libéralisation du régime de visas pour les citoyens monténégrins depuis le 19 décembre 2009, ces derniers étant donc exemptés de visas pour effectuer des courts séjours dans l'espace Schengen.

Conformément à la « nouvelle approche » de l'UE, dont le Monténégro est le premier pays à avoir bénéficié, les chapitres clés consacrés à l'État de droit ont été abordés très tôt dans les négociations, en décembre 2013. Ce sont les progrès réalisés sur les chapitres 23 (« pouvoir judiciaire et droits fondamentaux ») et 24 (« justice, liberté et sécurité ») qui déterminent le rythme d'avancée des négociations. Ces deux chapitres clés font l'objet d'un suivi particulier de la Commission européenne, sur la base de plans d'action.

En mars 2015 ont été ouverts les chapitres 16 et 30, portant respectivement sur la fiscalité et les relations extérieures. En juin 2016 ont été ouverts les chapitres 12 (« sécurité sanitaire des aliments, politique vétérinaire et phytosanitaire ») et 13 (« pêche »). A l'occasion de la huitième réunion de la conférence d'adhésion avec le Monténégro, les négociations ont été ouvertes sur le chapitre 11 (« Agriculture et développement rural ») et 19 (« Politique sociale et emploi »). **A ce jour, 26 chapitres sur 33 ont été ouverts, et 2 d'entre eux sont clos (« science et recherche » et « éducation et culture »).**

Par ailleurs, une assistance financière communautaire est apportée au Monténégro dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion (IPA), qui s'élève à 270,5 millions d'euros pour la période 2014-2020.

**Le contexte politico-économique est plutôt favorable à l'avancée du processus d'adhésion** dont le précédent Premier ministre Milo Djukanovic avait fait sa priorité. Au pouvoir de 1991 à 2016, il s'était affirmé comme un pro-européen convaincu depuis sa rupture avec son mentor de ses premières années en politique, Slobodan Milosevic, prononcée lors du congrès du Parti démocratique des socialistes (SKCG) en 1997.

Un processus de dialogue a été engagé en novembre 2015 entre M. Djukanovic et l'opposition, qui a débouché en avril 2016 sur la signature d'un accord garantissant le bon déroulement des élections d'octobre 2016. Le nouveau gouvernement issu des urnes a été investi le 28 novembre 2016 après une élection dont le taux de participation a atteint 74%, ce qui souligne l'intérêt porté à ce scrutin par la population monténégrine.

La Commission européenne considère que les dernières élections parlementaires d'octobre 2016 ont été conduites dans un cadre légal plutôt solide, et plus transparent que pour les précédentes élections. Cependant, les dernières élections d'octobre 2016 ont été marquées par une mystérieuse tentative de coup d'État et, malgré la victoire de son parti, M. Djukanovic a choisi de quitter le pouvoir. Cette instabilité politique pourrait de fait entraver le processus d'intégration.

**La situation économique, si elle révèle des fragilités, affiche de bons résultats par rapport au reste des Balkans occidentaux, le Monténégro ayant le PIB par habitant le plus élevé des six pays.**

Les derniers rapports de progrès de la Commission européenne laissent transparaître un certain nombre de progrès accomplis par le Monténégro. **Les chapitres 23 et 24 sont désormais bien avancés.** La Commission européenne estime que les négociations entre l'Union européenne et le Monténégro ont progressé (renforcement du cadre législatif en matière d'État de droit, mise en place de nouvelles institutions – agence de lutte anti-corruption entrée en fonctions au 1<sup>er</sup> janvier 2016). Pour autant, la Commission européenne met en lumière le fait que ces mesures ne sont pas suffisamment suivies d'effets.

Selon la Commission, des progrès modestes ont été accomplis sur le plan de l'amélioration de la coopération entre le gouvernement et les organisations de la société civile, en particulier en ce qui concerne la participation de ces dernières au processus d'adhésion, dans lequel la société civile a continué de jouer un rôle actif. Des conditions favorables au bénévolat, à l'action civique et à l'entreprenariat social doivent cependant être mises en place.

La Commission salue le fait que le Monténégro ait adopté **une stratégie de réforme de l'administration publique** sur la période 2016-2020, ainsi qu'un programme de réforme de la gestion des finances publiques. A cela s'ajoutent l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les salaires et la simplification de procédures administratives. Une dépolitisation du service public doit toutefois être menée à tous les niveaux (y compris pour les postes élevés), ainsi qu'une refonte de l'administration de l'État.

D'un point de vue **fiscal et économique**, la Commission considère que la situation du pays s'est détériorée récemment. Des progrès modestes ont été accomplis dans la poursuite de l'assainissement budgétaire et l'amélioration de l'environnement des entreprises. En 2013, l'économie s'était remise de la récession à double creux de 2009 et 2012. Après un léger ralentissement en 2014, la croissance avait été relancée grâce, entre autres, aux transports.

Une augmentation des niveaux de la dette publique inquiète la Commission européenne sur la soutenabilité de cette dernière : le gouvernement doit freiner les dépenses et améliorer ses entrées d'argent. Le pays devrait par ailleurs réduire les effets dissuasifs liés au marché du travail, renforcer ses infrastructures matérielles ainsi que son capital humain (éducation), et mettre en place un environnement réglementaire prévisible et favorable. Il devrait améliorer sa compétitivité en ce qui concerne les produits industriels et agricoles.

Sur le **chemin de l'indépendance de la justice**, le Monténégro est plus avancé que des pays comme la Bosnie-Herzégovine, et il fait par exemple office de « bon élève » des Balkans occidentaux auprès de la Commission de Venise. Il n'en demeure pas moins que l'État de droit est loin d'être achevé, en témoigne la situation peu reluisante dont pâtissent les journalistes.

La Commission estime que le cadre législatif afférent à l'État de droit a été amélioré, et que la mise en place de nouvelles institutions est en cours. Il est

maintenant essentiel, pour le processus de négociation en général, que l'ensemble du système monténégrin relatif à l'État de droit débouche sur des résultats. Les progrès réalisés dans le respect des critères provisoires fixés pour les chapitres concernant l'État de droit (44 critères pour le chapitre 23, et 37 pour le chapitre 24), et les lacunes recensées à cet égard, détermineront le rythme des négociations d'adhésion.

Dès 2007, la perspective d'une intégration à l'UE est devenue la principale force motrice des réformes judiciaires entreprises dans le pays. En posant comme condition à l'ouverture des négociations la dépolitisation de la nomination des juges et des procureurs d'État, l'UE joue un rôle actif dans l'amélioration de l'indépendance de la justice. Elle finance notamment de nombreux jumelages à visée d'assistance technique auprès des autorités monténégrines.

La Commission salue régulièrement les progrès rapides qui ont été effectués par le pays depuis 2006 en matière de réforme judiciaire. La réforme constitutionnelle du 31 juillet 2013, à ce titre, a permis d'apporter son lot d'améliorations nécessaires à l'indépendance des juges. Cette réforme prévoit l'élection à la majorité qualifiée au parlement des sept juges de la Cour constitutionnelle, du procureur suprême ainsi que des membres du conseil de la magistrature. Ces amendements, dans la mesure où ils alignent le cadre juridique monténégrin sur les normes européennes en renforçant le professionnalisme et l'indépendance judiciaires, ont été salués par la Commission.

**Désormais, la Commission estime qu'il conviendrait de mettre l'accent sur la mise en œuvre de ces mesures.** Elle exprime certaines réserves quant à la réalité de l'indépendance judiciaire au Monténégro, notamment au vu de la persistance d'interférences politiques dans la nomination et les décisions des juges. Cette proximité entre le politique et le judiciaire s'explique en partie par la taille réduite de la population monténégrine. Par ailleurs, le président a fait usage à de nombreuses reprises de la grâce présidentielle à des fins politiques, sapant l'autorité judiciaire. La longévité du gouvernement en place, ainsi que la récente indépendance du Monténégro empêchent pour l'instant le renouvellement de la classe politique, dès lors plus à même d'exercer des pressions sur les juges.

Les codes de déontologie des juges et des procureurs sont alignés sur les normes européennes et internationales pertinentes, même si la Commission recommande un outil de suivi à ce sujet. Une stratégie de réforme judiciaire (2014-2018) et un plan d'action connexe sont en place. Cela reflète et complète les principales priorités de réformes adressées par le plan d'action pour le chapitre 23. Il convient à présent de procéder à la mise en œuvre complète du nouveau système de recrutement, d'évaluation professionnelle et de promotion, suite à la législation adoptée en 2015 sur le nouveau système national unique de recrutement et le nouveau système de promotion fondé sur une évaluation professionnelle périodique. La Commission recommande également de rationaliser le système judiciaire pour permettre une meilleure gestion des ressources humaines, dans la mesure où le nombre de juges et procureurs est bien au-dessus de la moyenne

européenne si l'on se rapporte à la taille de la population. Cette rationalisation est nécessaire à la réduction de la durée générale des procédures ainsi que l'accumulation des affaires devant certains tribunaux.

**Le niveau élevé de corruption et la prégnance du crime organisé demeurent deux obstacles majeurs à la mise aux normes européennes.** Du point de vue de la lutte anticorruption, incluse dans les évaluations de l'État de droit, la Commission salue l'initiative de la création de l'agence anti-corruption, laquelle a commencé son travail en 2016. Des progrès ont été effectués en matière de contrôle des marchés publics. **La Commission souligne toutefois que la corruption demeure un problème de premier ordre au sein des institutions du pays,** et que celui-ci doit intensifier sa capacité à mener des investigations financières et à établir des *track records* des saisies et confiscations de biens (actifs) criminels. Les résultats obtenus en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations restent encore limités.

**La Commission estime que des efforts doivent être poursuivis dans la lutte contre le crime organisé,** notamment concernant le blanchiment d'argent et la traite d'êtres humains.

Selon la Commission, le cadre juridique afférent à la **protection des droits de l'homme** est globalement conforme aux normes européennes, mais il reste des problèmes liés à sa mise en œuvre. La Commission émet des préoccupations à l'égard de la liberté d'expression, dans la mesure où les attaques à l'encontre de professionnels des médias et de biens appartenant à des médias se sont poursuivies ces dernières années. Certaines affaires de violence à l'encontre des médias restent à résoudre. L'absence de normes professionnelles et déontologiques solides, associée à l'inexistence d'une autorégulation efficace, ne favorise pas la liberté des médias.

En conclusion, même si le pays semble en avance sur ses voisins, les défis restent de taille qu'ils soient juridiques, économiques et bien sûr politiques. **L'ambition affichée par les autorités monténégrines d'une adhésion dès 2020 semble quelque peu optimiste.**

### *c. La Serbie : si proche et si loin de l'adhésion*

La Serbie représente un cas très spécifique du processus d'intégration européenne parmi les six pays des Balkans occidentaux, dans la mesure où il est à la fois le pays le plus avancé en termes d'alignement sur l'acquis communautaire, et en même temps un pays pour lequel peu de chapitres de négociation sont ouverts. Cette contradiction s'explique par son histoire récente et l'importance que revêtent la coopération des dirigeants avec le TPIY (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) d'une part, et la normalisation des relations avec le Kosovo d'autre part, dans le processus d'adhésion européenne.

### **TPIY et relations avec le Kosovo, source de blocages dans le processus d'adhésion**

Dans le cas de la Serbie, la coopération avec le TPIY dans le cadre de l'arrestation des criminels de guerre, et la normalisation des relations avec le Kosovo, constituent les deux points d'achoppement principaux du processus d'adhésion européenne. Ces deux dossiers ont valu à la Serbie nombre de blocages dans l'avancée des négociations avec l'Union européenne.

En 2006, les négociations entre la Serbie et l'Union européenne ont été suspendues pour cause de coopération insuffisante avec le TPIY. La signature d'un Accord de stabilisation et d'association était suspendue à l'arrestation des deux criminels de guerre Ratko Mladic, général bosno-serbe responsable du massacre de Srebrenica en 1995, et Goran Hadzic, ancien président de la prétendue République serbe de Krajina, accusé de crimes et notamment du massacre de l'hôpital de Vukovar. Or ces deux hommes ont respectivement été arrêtés en mai et en juillet 2011, levant à cette occasion un blocage important du processus d'intégration.

La normalisation des relations avec le Kosovo représentait l'autre obstacle principal au processus d'intégration. Cet obstacle a été en partie levé en 2013. Sous les auspices de l'Union européenne, Belgrade a accepté d'ouvrir des négociations avec Pristina sur une toute une série de questions (circulation des biens et des personnes, sort de la minorité serbe du Kosovo, ...).

Les États-membres ont été plus ou moins intransigeants sur le règlement progressif de ces deux blocages. Depuis décembre 2014, l'Allemagne bloquait l'ouverture des premiers chapitres et conditionnait toute avancée des négociations à l'ouverture préalable des chapitres 23, 24 et 35 (normalisation des relations avec le Kosovo). La Croatie, quant à elle, a bloqué l'ouverture du chapitre 23 pendant plusieurs semaines, avant de finalement lever sa réserve après des consultations avec le Commissaire Hahn. La Croatie reste particulièrement vigilante sur la pleine coopération de la Serbie avec le TPIY et le traitement des crimes de guerre. Zagreb continuera probablement de ralentir le rapprochement européen de la Serbie.

Comme les cinq autres pays des Balkans occidentaux, la Serbie a été identifiée comme candidat potentiel lors du Sommet de Thessalonique en 2003, mais s'est vu accorder le **statut de pays candidat seulement en mars 2012**. Un Accord de Stabilisation et d'Association a été conclu en septembre 2013. **Les négociations proprement dites ont débuté en janvier 2014** (date de la première réunion intergouvernementale UE-Serbie). Les rapports de criblage pour les chapitres 23 et 24 ont été validés en juillet 2014. Dans le cadre de la mise en œuvre de la « nouvelle approche », ces rapports comprennent un ensemble de recommandations que la Serbie doit satisfaire à travers l'adoption de plans d'actions dédiés.

**Les plans d'action sur les chapitres 23 et 24 ont été finalisés et ont été présentés** aux États membres le 9 octobre 2015 puis ouverts lors de la conférence intergouvernementale du 18 juillet 2016. Le 14 décembre 2015, deux chapitres ont pu être ouverts à l'occasion d'une conférence intergouvernementale : le chapitre 32 (« contrôle financier ») et le chapitre 35 (« Questions diverses », relatif à la normalisation des relations avec le Kosovo). Le 13 décembre 2016, à l'occasion de la 4<sup>ème</sup> réunion de la conférence d'adhésion avec la Serbie, des négociations ont été ouvertes sur le chapitre 5 (« Marchés publics »), et le chapitre 25 (« Science et

recherche ») a été ouvert et clôturé. **Sur les 35 chapitres de négociation, six sont désormais ouverts à la négociation, dont un a déjà été clôturé.**

Le 13 décembre 2016 a eu lieu la 3<sup>ème</sup> réunion du Conseil de stabilisation et d'association UE-Serbie. À cette occasion, le Conseil de stabilisation et d'association a encouragé la Serbie à profiter de la dynamique actuelle pour accélérer le travail de réforme et à se concentrer sur la mise en œuvre effective des réformes concernant l'État de droit, les droits fondamentaux, les institutions démocratiques, l'administration publique ainsi que le développement d'une économie de marché viable et l'amélioration de l'environnement des entreprises. Il a également salué la bonne tenue des élections d'avril 2016. Il a encouragé la Serbie à s'aligner sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE pendant la période précédant l'adhésion, tout en approuvant le renouvellement des documents stratégiques du pays en matière de sécurité et de défense. Il a en outre salué les efforts déployés par la Serbie pour faire face à la crise migratoire, ou en termes de coopération régionale.

L'assistance financière communautaire apportée à la Serbie dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion (IPA) s'élève à 1,5 milliard d'euros pour la période 2014-2020.

La Serbie se caractérise par **une relative stabilité politique**, garantie par la coalition entre le parti progressiste (SNS), dont sont issus l'actuel chef de l'État Tomislav Nikolic et l'actuel premier ministre Aleksander Vučić, et le parti socialiste (SPS). Depuis le ralliement du SNS à la perspective européenne en 2008 d'une part, et la défaite au printemps 2012 de la gauche centriste pro-européenne d'autre part, c'est le SNS qui monopolise le discours pro-européen, et la domination de son leader Aleksandar Vučić sur l'échiquier politique est favorable à l'avancée des négociations avec l'Union européenne. Fort de ses succès électoraux (aux dernières élections législatives anticipées d'avril 2016, le SNS a obtenu plus de 48% des voix, et 131 sièges sur 250), le Premier ministre continue d'afficher ses trois priorités : la stabilité régionale, le développement économique, et les négociations d'adhésion à l'Union européenne, tout en maintenant une posture publique intransigeante sur le dossier du Kosovo et donc l'intégrité territoriale de la Serbie. Les élections d'avril 2016 ont redonné à son gouvernement une forte légitimité pour poursuivre les réformes structurelles nécessaires en matière d'État de droit et de gouvernance économique.

**Si l'embellie économique qu'a connue la Serbie entre 2000 et 2008 était favorable au processus d'adhésion européenne, la dégradation qui s'est produite depuis l'est moins.** Les efforts reconnus par le FMI et la Banque mondiale concernant la restructuration et la privatisation d'entreprises publiques, la rationalisation de l'administration publique, la consolidation fiscale, la baisse des salaires et la diminution de la dette publique, allaient dans le sens du rapprochement européen. En outre, l'ouverture du chapitre 37 (« Contrôle financier ») a donné un signal fort à la communauté d'affaires internationales. Il n'en demeure pas moins que la situation économique et financière est loin de

s'être rétablie, et que les IDE (1,2 milliards d'euros par an sur la période 2008-2012) demeurent insuffisants. Malgré quelques reprises en 2013 puis en 2015, l'instabilité reste à l'œuvre, ce qui constitue une entrave au processus d'adhésion.

Depuis les débuts du processus d'intégration, la Serbie s'est régulièrement montrée **meilleure élève que ses voisins dans l'adoption et l'application des recommandations de l'Union européenne. Cette longueur d'avance s'explique en partie par de meilleures capacités administratives.**

Dans son rapport de 2015, la Commission européenne salue le fait que les parties prenantes, dont la société civile, sont associées de manière croissante au processus d'adhésion. Concernant les critères politiques toujours, elle estime que le recours aux procédures d'urgence au sein du Parlement devrait être restreint. Elle encourage par ailleurs la Serbie à mener des réformes constitutionnelles en vue de l'alignement sur les normes de l'Union européenne.

La Commission européenne considère que des **progrès satisfaisants ont été accomplis en matière d'administration publique**, avec l'adoption d'un plan d'action global. Selon la Commission, une volonté politique forte reste essentielle pour professionnaliser et dépolitiser l'administration, et rendre les procédures de recrutement et de licenciement plus transparentes, en particulier pour les postes d'encadrement supérieur.

**En ce qui concerne les critères économiques**, la Commission européenne valorise la création du comité national d'investissement qui réunit les autorités nationales, les donateurs et les institutions financières internationales (IFI), dont elle considère qu'il constitue un exemple dans la région. Ce comité est chargé de coordonner la politique serbe d'investissement dans les secteurs clés (énergie, transports, environnement et infrastructures économiques). La Commission salue les progrès satisfaisants qui ont été accomplis pour remédier à certaines faiblesses des politiques, ainsi que la dynamique positive de réalisation de réformes structurelles. Suite à la récession qu'a connue la Serbie en 2014, d'importantes mesures d'assainissement, une amélioration de la perception des impôts, et une diminution du déficit budgétaire en 2015 sont à saluer, de même que la diminution du chômage tombé en dessous de 20%. La Commission européenne encourage la Serbie à poursuivre ces mesures, en mettant particulièrement l'accent sur la restructuration des entreprises publiques et des services d'utilité publique.

En termes de capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, la Commission européenne estime que la Serbie peut encore faire des efforts. Le système éducatif est resté inefficace, les infrastructures physiques sont demeurées insuffisamment développées et le secteur informel et les aides d'État ont une ampleur considérable. La Commission européenne recommande à la Serbie d'améliorer la qualité du système éducatif en l'orientant vers les besoins du marché du travail, de stimuler les investissements privés, et d'accélérer la mise en œuvre des projets d'infrastructures publiques. Elle

doit mieux réglementer les charges parafiscales et se doter d'un cadre transparent concernant le soutien public au secteur privé, en le redirigeant vers des objectifs efficaces et horizontaux, comme l'aide aux PME et à la recherche et au développement.

Dans ses derniers rapports de 2015 et 2016, la Commission européenne **salue les efforts importants déployés dans la finalisation des plans d'action sur les chapitres 23 et 24 relatifs à l'État de droit.**

Une réforme globale de la justice a été menée depuis 2008, avec l'aide précieuse de la Commission de Venise, ce que salue la Commission européenne. Dans le cadre de la stratégie nationale de réforme de la justice, une loi de 2008 prévoit par exemple que, parmi les 15 juges de la Cour suprême serbe, cinq soient nommés par le président parmi dix candidats présélectionnés par le parlement, cinq choisis par le parlement parmi dix candidats présélectionnés par le président, et cinq nommés par la Cour de cassation. La Commission salue la réforme de 2014 qui rend public le processus de nomination et permet un contrôle accru par les trois branches du pouvoir ainsi que par la société civile, ou encore les nouvelles règles d'évaluation des juges et des procureurs adoptées en mai 2015.

**Des mesures supplémentaires doivent toutefois être prises pour éviter toute influence du politique sur le judiciaire.** La Commission européenne considère que la qualité et l'efficacité du système judiciaire, ainsi que l'accès à la justice, sont entravés par une répartition inégale de la charge de travail, un lourd arriéré judiciaire et l'absence d'un système d'aide juridique gratuit. Plusieurs obstacles entravent l'indépendance de la justice. À cet égard, la Commission européenne avait critiqué la nouvelle procédure issue de la ratification de la constitution serbe de 2006. Suite à cette ratification en effet, l'ensemble des juges a fait l'objet d'une procédure de nomination afin qu'ils remplissent les nouveaux critères fixés par le nouveau texte constitutionnel. Cependant, cette nouvelle procédure a été entièrement prise en charge par le gouvernement, laissant un doute sur la partialité des nominations. Parmi les 3000 juges ayant fait l'objet de la procédure de nomination, 800 ont perdu leur emploi après la décision du Conseil supérieur de la justice de 2009. La Commission européenne souligne l'insuffisance de motivation des décisions, le manque de transparence ou de qualifications de certains juges.

Si la Commission européenne déplore que la **corruption** soit si répandue en Serbie, elle estime que l'agence de lutte anticorruption jouit d'un degré d'indépendance élevé.

Toutefois, **le cadre institutionnel ne constitue pas encore un moyen de dissuasion crédible, et il est nécessaire que le pays obtienne des résultats en matière d'enquêtes efficaces, de poursuites et de condamnations dans les affaires de corruption, y compris à haut niveau.** Les enquêtes financières ne sont pas lancées systématiquement, et la confiscation des biens est encore rare. La Commission souligne la persistance de l'ingérence politique dans la police et la

justice, illustrée par les commentaires fréquents des politiciens sur les enquêtes en cours ou les décisions de justice. La Commission salue le fait que la Serbie a ratifié tous les instruments internationaux de lutte contre la corruption, mais elle attend plus de preuves témoignant de leur application.

En matière de **lutte contre la criminalité** organisée, la Commission européenne salue le fait que de nouveaux laboratoires spécialisés dans l'ADN et les drogues soient devenus opérationnels. Elle salue également l'initiative qu'a menée le gouvernement serbe en matière de lutte contre le crime organisé. Le ministère de l'Intérieur a en effet subi une réorganisation d'ampleur, et le gouvernement a adopté le SOCTA (*Serious and organised crime threat assessment*) qui utilise la méthodologie d'Europol. La Serbie a également adopté des stratégies pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ainsi qu'une stratégie d'enquête financière. Elle a en outre poursuivi une bonne coopération régionale et internationale dans la lutte contre les drogues.

La Commission européenne note toutefois que la Serbie n'a toujours pas de vision stratégique d'ensemble de la situation en matière de criminalité organisée sur son territoire. Elle regrette que le nombre de condamnations définitives dans ce domaine reste faible au regard de l'ampleur du marché criminel dans la région. Dans son rapport de 2016, la Commission fait état d'une chute importante dans l'identification du nombre de victimes de la traite d'êtres humains en 2015, par rapport à 2014. En outre, elle estime que le pays n'est toujours pas en mesure de mener des enquêtes financières complexes – y compris concernant le blanchiment d'argent – dans le cadre d'enquêtes criminelles, en témoigne le rapport d'évaluation Moneyval du Conseil de l'Europe publié en avril 2016. D'autre part, la Commission européenne estime que les capacités du ministère de l'intérieur (la Serbie a 445 officiers de police pour 100 000 habitants) devraient être renforcées, améliorées et rationalisées (formation, échange d'information). La stratégie nationale de lutte antiterroriste a été finalisée en mars 2016, mais la Commission européenne note qu'elle n'a toujours pas été adoptée.

Selon la Commission européenne, le cadre juridique et institutionnel relatif au **respect des droits fondamentaux** est en place. Il convient néanmoins d'en assurer la mise en œuvre cohérente dans l'ensemble du pays, y compris en ce qui concerne la protection des minorités, note la Commission dans son rapport de 2015. La poursuite d'efforts soutenus est nécessaire pour améliorer la situation des Roms, ainsi que des réfugiés et des personnes déplacées. Les autorités ont pris des mesures pour renforcer la protection des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI) et ont une nouvelle fois facilité l'organisation d'une marche des fiertés à Belgrade. Toutefois, la culture de respect des personnes LGBTI doit encore être renforcée, estime la Commission.

Des efforts supplémentaires doivent être consentis afin de mettre en place des conditions permettant le plein exercice de la **liberté des médias et de la liberté d'expression**, mais qui présentent **des limites**, en témoignent les manifestations du 25 janvier 2016.

Dans un rapport de 2015, la Commission européenne salue le fait que la Serbie participe de manière constructive aux initiatives régionales et œuvre à l'amélioration de ses relations bilatérales dans un **esprit de réconciliation et de relations de bon voisinage**. Par sa présence lors de la commémoration du génocide de Srebrenica en juillet 2015, le Premier ministre serbe a envoyé un message positif que salue la Commission.

En ce qui concerne la **normalisation des relations avec le Kosovo**, la Commission note le fait que la Serbie est restée déterminée à mettre en œuvre le « premier accord de principe régissant la normalisation des relations » d'avril 2013, et les autres accords conclus dans le cadre du dialogue mené grâce à la médiation de l'UE. Au mois d'août, la dernière touche a été apportée à des accords importants concernant l'énergie, les télécommunications, la création de l'Association/la Communauté des municipalités à majorité serbe ainsi que le pont de Mitrovica. Le dialogue a permis d'obtenir de nouveaux résultats concrets dans les domaines de la justice, de la protection civile, de l'intégration, de l'assurance automobile, de la perception des droits de douane et de la gestion intégrée des frontières. Des discussions constructives ont aussi eu lieu dans le but d'améliorer la coopération concernant la gestion des flux migratoires en provenance du Kosovo. Selon la Commission européenne, toutes ces avancées ont donné une nouvelle impulsion à la normalisation des relations et devraient avoir des effets positifs et concrets sur la vie quotidienne des citoyens, à la fois au Kosovo et en Serbie. La conditionnalité de l'amélioration des relations avec Pristina demeure encore et toujours le prisme central à travers lequel le processus d'adhésion est évalué. En particulier, le chapitre 35, qui concerne directement la question, est celui qui fait l'objet du plus de discussions et de blocages.

La Commission mentionne dans ses derniers rapports sa préoccupation concernant la **charge que représentent les flux migratoires sur le pays**. Elle apprécie que le pays ait déployé de larges efforts pour que les ressortissants de pays tiers transitant sur son territoire bénéficient d'un abri et d'une aide humanitaire. Parallèlement, la Commission encourage la Serbie à poursuivre ses efforts pour lutter contre l'augmentation du nombre de demandes d'asile infondées déposées par des ressortissants serbes dans les pays de l'Union européenne et de l'espace Schengen, afin de préserver le régime d'exemption de visas.

#### *d. L'Albanie : un long chemin mais des efforts tout à fait notables*

**L'Albanie figure parmi les pays les moins avancés des Balkans occidentaux sur la voie de l'adhésion, dans la mesure où aucun des 35 chapitres de négociation n'a encore été ouvert depuis la signature de l'ASA en 2006.** Il n'en demeure pas moins que le pays a fait d'énormes progrès depuis vingt-cinq ans. Lors de son déplacement à Tirana les 30 et 31 mars 2016, le commissaire Hahn s'est toutefois montré ouvert à la perspective d'ouverture des négociations. Le gouvernement espère amorcer les négociations dès septembre 2017.

Le pays a déposé sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne le 28 avril 2009, quelques jours après l'entrée en vigueur de l'ASA entre l'Union et l'Albanie. En octobre 2010, la Commission a recommandé d'ouvrir les négociations d'adhésion dès que le pays aurait satisfait aux exigences relatives aux priorités essentielles.

La Commission a constaté de réels progrès en 2012 et a recommandé que le pays obtienne le statut de pays candidat, sous réserve de l'adoption de certaines réformes en suspens. Pour une bonne part, ces conditions étaient remplies avant les élections législatives de juin 2013, qui ont fait l'objet d'une évaluation positive de la part des observateurs internationaux. En octobre 2013, la Commission a donc recommandé sans hésiter d'accorder à l'Albanie le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union.

Le Conseil a pris acte de la recommandation en décembre 2013 et a accordé le **statut de pays candidat en juin 2014**. La véritable ouverture des négociations dépend des avancées réalisées par l'Albanie dans cinq domaines prioritaires, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation récemment adoptée sur la réforme de la justice. L'Albanie a obtenu le 24 juin 2014 le statut de pays candidat à l'Union européenne. Les autorités albanaises souhaitent bénéficier au plus vite d'une recommandation positive de la Commission européenne pour l'ouverture des négociations d'adhésion, et déploient un lobbying important en ce sens.

Après trois années consécutives, le rapport de la Commission de 2016 sur l'Albanie a une nouvelle fois reconnu les efforts du pays. La Commission a formulé des recommandations au sujet de l'ouverture des négociations, conditionnée à certaines mesures et réformes dans des domaines prioritaires (justice, corruption, criminalité organisée). Les prochains mois devraient donc être décisifs pour le processus d'intégration albanais. En outre, l'année 2017 est importante du fait des prochaines échéances électorales : sont prévues des élections législatives en juin puis des élections présidentielles.

S'agissant des outils déployés par l'Union européenne en Albanie, l'assistance financière communautaire dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion (IPA) s'élève à 649,4 millions d'euros pour la période 2014-2020.

Le pays bénéficie d'une **relative stabilité politique et économique**. Suite aux élections législatives de 2009 remportées par le Parti démocratique de Sali Berisha et contestées par le Parti socialiste albanais, le pays a connu de vives tensions politiques (boycott du parlement, émeutes, polémiques lors des élections municipales de 2011 et la présidentielle de 2012). Les élections parlementaires du 23 juin 2013 se sont déroulées de façon correcte, en dépit d'incidents violents lors du scrutin. La coalition de gauche a remporté une large victoire avec environ 53% des voix. La coalition gouvernementale dispose désormais de la majorité qualifiée au Parlement, qui lui permet d'adopter les lois les plus importantes, notamment celles requises dans le cadre du rapprochement européen. Cette alternance

politique est de bon augure pour la démocratie albanaise et la mise aux normes européennes.

Le contexte politique est donc désormais plutôt favorable au processus d'intégration, même si une forte rivalité est à l'œuvre entre le Parti socialiste et le Parti démocratique. M. Edi Rama, chef du plus grand parti de la coalition victorieuse, a été nommé Premier ministre en septembre 2013. L'action qu'il conduit se caractérise par une ambition réformatrice : mise en place d'un gouvernement animé d'une volonté de transformer la société albanaise pour la mettre « aux standards européens ».

Toutefois, l'ampleur de la tâche et une situation budgétaire dégradée rendent la mise en œuvre de cette politique difficile dans un contexte où les **relations avec les députés de l'opposition restent tendues**. Malgré des améliorations économiques grâce à une croissance soutenue, l'Albanie connaît toujours un taux de chômage élevé et demeure en retard au plan économique par rapport au reste de la région. Une importante réforme a été menée pour la lutte contre l'informalité, la réglementation des réseaux électriques et de l'énergie. Les données macro-économiques sont globalement positives même si la balance des paiements reste négative.

Malgré des améliorations économiques grâce à une croissance soutenue, l'Albanie connaît toujours **un taux de chômage élevé et demeure en retard au plan économique par rapport au reste de la région**. Une importante réforme a été menée pour la lutte contre l'informalité, la réglementation des réseaux électriques et de l'énergie. Les données macro-économiques sont globalement positives même si la balance des paiements reste négative.

En ce qui concerne **les critères politiques**, la Commission européenne estime que les élections locales de juin 2015 se sont déroulées sans incident majeur. Des suites doivent encore être données aux préoccupations exprimées concernant l'impartialité et le professionnalisme des autorités électorales et la politisation générale du processus électoral. La Commission européenne salue l'adoption, en décembre 2014, d'une résolution décrivant la base d'un dialogue politique constructif permanent entre la majorité au pouvoir et le principal parti d'opposition, ce qui a mis un terme au boycott parlementaire que menait ce dernier depuis six mois. Toutefois, des mesures supplémentaires doivent être prises pour remédier à la culture politique de division qui règne et mettre en place un dialogue plus constructif entre les différents partis.

Concernant **les critères économiques**, des progrès modestes ont été accomplis en termes de renforcement de la stabilité macroéconomique, et les perspectives de croissance ont été améliorées. L'inflation est demeurée faible. Toutefois, il reste des défis de taille. De nouveaux efforts doivent être consentis pour poursuivre l'assainissement budgétaire, améliorer l'environnement des entreprises et s'attaquer à l'économie informelle. L'Albanie devrait également améliorer le cadre de gestion budgétaire et prendre des mesures pour remédier à la

proportion élevée de prêts non productifs. Les taux de chômage (17,5 %) et d'emploi informel demeurent élevés.

S'agissant de la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, des progrès modestes ont été enregistrés dans les domaines de l'éducation, des transports et des infrastructures énergétiques. Toutefois, des investissements importants doivent être réalisés dans le capital humain et physique pour améliorer la compétitivité du pays. L'Albanie devrait améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et poursuivre la restructuration de l'enseignement et la formation professionnels, adopter et mettre en œuvre les stratégies nationales en matière de transports et d'énergie et réduire les obstacles non tarifaires au commerce tels que les lacunes dans la sécurité sanitaire des aliments.

La question de **la réforme administrative** semble être le domaine où l'Albanie a réalisé le plus d'avancées selon la Commission. Le cadre légal et stratégique est en place et les autorités compétentes ont démontré un engagement fort et constant, ayant permis d'ores et déjà de : rendre les procédures de recrutement plus transparentes, basées sur le mérite et objectives ; optimiser les formations (y compris celles mises en place pour les dirigeants de haut niveau) ; améliorer la mobilité des fonctionnaires ; mettre en place un système informatisé de gestion des ressources humaines (qui devrait être étendu d'ici la fin 2016 aux administrations locales) ; renforcer la justice administrative ; accroître la supervision de l'administration par des institutions indépendantes ; promouvoir une administration plus efficace et tournée vers le public, notamment grâce à la simplification des procédures administratives.

Les efforts doivent cependant être poursuivis, notamment pour : optimiser les procédures de recrutement ; réduire le retard de traitement des affaires par les cours administratives ; améliorer la prise en compte des recommandations du « Commissaire chargé de la supervision du service public », en particulier au niveau des administrations locales ; renforcer le rôle de l'ENA locale, notamment en termes de formation des dirigeants de haut niveau ; mettre en place des garanties contre des licenciements abusifs.

**En matière de système judiciaire**, la Commission européenne reconnaît que des efforts dans le sens d'une plus grande indépendance de la justice avaient été réalisés dans les années 2000. Ils ont été entérinés par une vaste réforme du système judiciaire en 2015, saluée par la Commission européenne. **L'un de ses principaux apports réside dans le *vetting***, censé permettre la réévaluation des juges, y compris les juges constitutionnels et les procureurs, selon leur honnêteté et leur niveau de compétence. Particulièrement lourde, cette réforme a nécessité une aide extérieure substantielle de la Commission de Venise. Malgré d'importants débats politiques, elle a été adoptée à l'unanimité par le parlement en juillet 2016, ce que salue le rapport de la Commission européenne de 2016.

Dans son rapport de 2016, la Commission européenne, si elle rappelle les apports de cette réforme, note toutefois la persistance d'influences externes dans le système judiciaire albanais, souvent de nature politique. La constitution du Conseil supérieur de la justice, composée du président et de plusieurs membres choisis ou par ce dernier ou par le parlement, démontre notamment une certaine promiscuité entre les trois branches du pouvoir. Ces interférences sont également perceptibles dans d'autres instances judiciaires, telles que la Cour suprême ou la Cour constitutionnelle. La partialité du Conseil supérieur de la justice, compétent en matière de nomination des juges des autres cours, a un impact direct sur la réelle indépendance politique de ces derniers. De nombreux cas de corruption ont été soulignés chez les magistrats eux-mêmes, remettant dès lors en cause tout effort vers une indépendance judiciaire impulsée de l'intérieur.

Selon la Commission européenne, certaines avancées ont été enregistrées dans le domaine de la **lutte anticorruption** : les cadres légal et institutionnel ont été renforcés afin de promouvoir une approche globale tant en termes de répression que de prévention ; le bilan en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnation s'améliore aux différentes étapes du processus (transmissions par la police) ; le nombre d'affaires traitées par le parquet et de procédures judiciaires en cours a augmenté ainsi que le nombre de condamnations des fonctionnaires juniors ou de niveau intermédiaire, en particulier au cours de l'année 2015 ; on constate un début de poursuites pour corruption dans le système judiciaire ; la coopération inter-agences s'est améliorée ; un portail internet pour le dépôt de plaintes par les citoyens a été mis en place ; la fréquence des vérifications et d'ouverture d'enquête dans des cas d'avois dissimulés ou de fausses déclarations de patrimoine s'est sensiblement accrue.

**Cependant, d'importants efforts sont encore nécessaires**, en particulier concernant : les poursuites et surtout les condamnations définitives de responsables de haut niveau (le nombre demeure très bas à ce jour), qu'il s'agisse de hauts fonctionnaires, des élus locaux, etc. ; le renforcement des moyens mis à la disposition des procureurs ; le jugement des affaires transmises à la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et la prévention des conflits d'intérêt ; l'amélioration de la coopération interinstitutionnelle et la mise en place d'analyses systématiques des risques ; l'allongement de la durée des enquêtes préliminaires ; la mise en place, dans le cadre du traitement des affaires de corruption, d'une approche plus systématique et basée sur un savoir-faire accru en matière d'investigation de crimes économiques et financiers. La Commission qualifie la lutte contre la corruption d'objectif de long terme.

Certains progrès ont également été réalisés dans le domaine de la **lutte contre la criminalité organisée** selon la Commission : le dispositif institutionnel a été renforcé (renforcement des brigades spécialisées, notamment en matière d'enquêtes financières) et le cadre légal consolidé avec l'adoption des principales lois ; la coopération policière internationale s'est intensifiée (notamment avec Europol) ; des avancées ont été enregistrées en matière de lutte contre la culture de

cannabis (l'Albanie a procédé à plusieurs opérations répressives qui ont conduit à la destruction de vastes cultures de cannabis) et le trafic d'êtres humains.

Plusieurs efforts demeurent requis pour une mise en œuvre effective des réformes engagées : la coopération entre le parquet et la police doit être améliorée (notamment en termes de partage d'informations et de renseignements) ; le nombre de condamnations finales dans les affaires de crime organisé (notamment lié au blanchiment d'argent) demeure limité et n'a augmenté qu'à la marge (en raison notamment d'un nombre important d'enquêtes renvoyées à des parquets locaux ou abandonnées). Les enquêtes financières visant les personnes suspectées d'appartenance à des réseaux de crime organisé ne sont ni systématiques, ni efficaces, le bilan en matière de gel et confiscation des avoirs acquis illégalement est très faible – des efforts importants sont nécessaires dans ces domaines. L'essentiel des affaires en matière de crime organisé concerne le trafic de drogue : défi particulièrement préoccupant notamment en raison d'absence d'une approche proactive, les enquêtes et les poursuites ne visant pas à remonter les chaînes d'approvisionnement en drogue. Le niveau de criminalité liée au blanchiment d'argent, au trafic de véhicules, au faux-monnayage et à la contrefaçon d'argent ainsi qu'au trafic d'armes constitue également un défi important.

Une nouvelle stratégie en matière de **lutte contre le terrorisme** doit encore être adoptée. Les mécanismes de monitoring impliquant la société civile et les communautés religieuses ont besoin d'être renforcés. Des efforts supplémentaires sont encore nécessaires en matière de lutte contre le trafic d'êtres humains. L'efficacité de la lutte contre le crime organisé nécessite une amélioration des procédures d'enquêtes et de poursuites, dont les déficiences actuelles empêchent la mise en œuvre pleine et entière du cadre légal. La Commission qualifie la lutte contre le crime organisé d'objectif de long terme.

La Commission européenne estime que le cadre juridique afférent à la **protection des droits de l'homme** est globalement conforme aux normes européennes. Des progrès ont été réalisés notamment en matière de : traitement des demandes de restitution ou de compensations des propriétés confisquées pendant la période communiste ; rôle accru – notamment dans les procédures judiciaires - du Commissaire pour la protection contre les discriminations ; préparation de la mise en place d'un système intégré de services sociaux dans l'ensemble des 61 municipalités ; renforcement du cadre légal et institutionnel de protection des personnes handicapées ; lutte contre le travail des enfants ; promotion de la parité (au sein des ministères, dans les élections locales et nationales) ; lutte contre la violence domestique (nombre accru de poursuites) ; protection des droits des personnes LGBTI ; intégration des Roms.

**La Commission européenne met toutefois en exergue la nécessité de mettre en œuvre la législation.** En termes de liberté d'expression, l'indépendance de l'autorité de régulation et de l'organisme public de radiodiffusion doit être renforcée. Des efforts accrus sont nécessaires notamment pour améliorer le bilan de la mise en œuvre du cadre légal de lutte contre les discriminations, y compris à

l'encontre des minorités nationales et ethnolinguistiques. Les mécanismes institutionnels de protection des droits de l'enfant restent insuffisants. Le processus d'informatisation des données cadastrales et cartographiques, actuellement en cours, doit être finalisé pour permettre la mise en œuvre de la loi sur les indemnisations. Ou encore, le système judiciaire pour les mineurs ne répond pas aux normes internationales.

L'Albanie jouit d'une relation ascendante avec l'Union européenne, et d'une nette amélioration de son image ces dernières années. Plus que ses progrès en interne, c'est son apport à la coopération régionale, au dossier du Kosovo et plus généralement à la stabilisation des Balkans occidentaux qui en est à l'origine. Les progrès qu'elle a réalisés pour se conformer aux standards européens sont certes incontestables, mais ils relèvent encore pour certains de l'affichage, et les réformes de fond se font attendre. Dans sa résolution du 14 avril 2016 sur l'Albanie, le Parlement européen a notamment souligné la nécessité de corriger les lacunes qui affectent actuellement le fonctionnement de la justice et invite la Commission à suivre ces progrès de façon étroite en présentant un rapport dès que cette réforme aura atteint un stade suffisant. Il a également rappelé l'importance d'adopter des mesures législatives et politiques efficaces afin de renforcer la protection des droits de l'homme, des droits des minorités et les politiques de lutte contre la discrimination en soulignant que les élections de 2017 constitueraient un test important pour le processus d'intégration de l'Albanie.

#### *e. La Bosnie-Herzégovine, un État fragile officiellement candidat*

**La Bosnie-Herzégovine est l'un des cas les plus problématiques au regard de l'avancée des processus d'intégration européenne.** Le pays est l'avant-dernier (le dernier étant le Kosovo) à avoir mis en place une relation contractuelle avec l'Union européenne. Un ASA avait été négocié et signé en juin 2008, mais son entrée en vigueur a été différée et conditionnée à la réalisation de réformes d'ordre institutionnel. Il s'agissait de mettre la Constitution en conformité avec l'arrêt Sejdic-Finci, rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme le 22 décembre 2009<sup>(1)</sup>. La mise en place par les autorités bosniennes d'un mécanisme de coordination sur les questions européennes entre les différents niveaux de décisions (État, Entités, Cantons) était également demandée. Ces réformes n'ont pas été possibles, en raison de divergences entre représentants des trois peuples. Entre temps, la libéralisation des visas de court séjour est entrée en vigueur en décembre 2011. L'ASA est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2015, grâce à une initiative conjointe de Londres et de Berlin. L'« Agenda pour les réformes » a été formellement adopté par l'État central et les deux entités fin juillet 2015.

Les conclusions du Conseil du 15 décembre 2015 ont indiqué que l'examen positif de la demande de candidature de la Bosnie-Herzégovine était subordonné au seul constat de « progrès significatifs » (*meaningful progress*) dans

---

(1) La CEDH a jugé discriminatoire le fait que la Constitution, issue de Dayton, réserve la fonction de membre de la Présidence et d'élu à la Chambre des peuples, aux seuls citoyens de déclarant membres des « peuples constitutifs » de Bosnie-Herzégovine, à l'exclusion notamment des citoyens Roms et Juifs.

la mise en œuvre de l'Agenda des réformes. En outre, trois éléments ont été mentionnés pour faciliter la prise de décision du Conseil : la mise en place d'un mécanisme de coopération européenne ; l'adaptation de l'ASA à la suite de l'adhésion de la Croatie à l'UE ; la mise en œuvre de l'arrêt Sejdic-Finci.

Le 15 février 2016, la Bosnie-Herzégovine a officiellement présenté sa demande d'adhésion à l'UE et, compte tenu des progrès significatifs accomplis, le Conseil a demandé à la Commission de rendre un avis sur la candidature du pays.

**Le 15 juillet 2016, après la levée par la Republika Srpska de son objection à l'adaptation de l'ASA, les autorités bosniennes ont saisi le Commissaire, J. Hahn, et la Haute-Représentante, F. Mogherini, d'une demande d'examen par le Conseil des affaires étrangères du 18 juillet de la candidature de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne.** A l'appui de cette requête, ils ont mis en avant les progrès suivants réalisés par le pays : l'adoption de 55% des mesures prévues par l'Agenda des réformes par le Conseil des ministres de l'État central et de 33% des mesures par les gouvernements des deux entités (Fédération de Bosnie-Herzégovine et Republika Srpska) ; l'entrée en vigueur de l'ASA et la tenue des deux premiers sous-comités dans le cadre de l'accord (agriculture et pêche ; commerce, de l'industrie, de la douane et de la fiscalité) ; l'annonce de la signature (le 18 juillet 2016) du protocole d'adaptation de l'ASA relatif aux produits agricoles suite à l'entrée de la Croatie dans l'UE ; l'adoption de la stratégie cadre pour les transports pour la période 2016-2030.

Le 23 août 2016, les nouvelles modalités du mécanisme de coordination européenne, cette fois-ci acceptées par la Republika Srpska, ont été adoptées. En guise de première étape des négociations, la Commission a communiqué un questionnaire détaillé aux autorités le 9 décembre 2016.

Notons que l'assistance financière communautaire apportée à la Bosnie-Herzégovine dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion (IPA) s'élève à 165,8 millions d'euros pour la période 2014-2017.

Sur le plan économique, **la Bosnie-Herzégovine figure parmi les pays les moins développés des Balkans occidentaux, avec l'Albanie et le Kosovo.** Après la guerre, le pays a perdu l'équivalent de trente ans de richesse. Si le développement des services (banques, télécommunications, tourisme, restauration, hôtellerie) a relancé un peu l'économie, le taux de chômage officiel touche près de 30 % de la population, dont 70 % de jeunes, d'où des départs massifs à l'étranger. L'instabilité économique ne favorise pas le processus d'adhésion. La signature en août dernier, de la lettre d'intention destinée au FMI détaillant le programme de réformes économiques, permettant ainsi l'entrée en vigueur de l'accord d'assistance de 550 millions d'euros, a donc été accueillie avec soulagement par les autorités du pays.

**Vingt ans après les accords de paix de Dayton de 1995, les progrès réalisés sont marginaux et des risques de déstabilisation persistent.** Les

divisions qui agitent ce pays divisé en trois entités, treize gouvernements, et une multiplicité de cantons, entravent très clairement le processus d'adhésion à l'Union européenne. La situation politique actuelle est par ailleurs plutôt turbulente. Les tensions issues des divisions inhérentes aux pays ont récemment été réactivées par un ensemble d'événements. L'élection de Milora Dodik à la tête de la Republika Srpska en 2010, à cet égard, marque l'expression du renouveau du primat nationaliste dans le pays, lequel s'observe dans les trois communautés.

**La Republika Srpska est le lieu de fortes provocations récentes.** La décision de M. Dodik d'organiser un référendum sur le maintien de la fête nationale a ravivé les volontés indépendantistes, et a été très mal perçue par les populations croates et bosniaques. Outre les provocations serbes, les croates de Bosnie – notamment du HDZ, soutenu par le HNS – soutenus par la Croatie nourrissent également les divisions, en témoigne les revendications récentes concernant la création d'une 3<sup>ème</sup> entité à majorité croate au sein de la fédération.

En ce qui concerne les **critères politiques**, la Commission européenne estime que les élections législatives d'octobre 2014 ont été bien gérées et se sont déroulées de manière correcte et dans un environnement concurrentiel. L'adoption du programme de réformes, qui définit les grandes réformes socio-économiques à réaliser, a été suivie de premiers progrès dans sa mise en œuvre. La coopération entre les différents parlements (au niveau de l'État, des entités et du district de Brčko) a été sensiblement améliorée mais doit l'être bien davantage. Une coopération et une coordination plus étroites entre tous les niveaux de pouvoir doivent être établies, notamment pour que le pays puisse relever les grands défis socio-économiques.

Les différents rapports de la Commission européenne mettent régulièrement en lumière le **caractère dysfonctionnel de l'État** qui ne peut fonctionner de manière centralisée, du fait de l'opposition entre les trois entités. Ils mettent également l'accent sur le problème persistant de la constitution, et sur les différentes crises politiques. Le rapport de la Commission européenne de 2013, notamment, met en avant le retard problématique qu'a pris la formation du gouvernement suite aux élections de 2010, et la paralysie qui en a découlé. Le rapport de 2016 souligne le fait que malgré des efforts afin de résoudre le problème de Mostar (*cf. infra*), des élections municipales n'ont toujours pas pu être organisées en 2016.

D'autre part, la Constitution du pays continue d'être en violation avec la Convention européenne des droits de l'homme, à cause de l'arrêt Sejdic-Finci (*cf. infra*). Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont par ailleurs toujours pas appliquées à travers tout le pays. Alors que des progrès ont été faits afin d'établir des mécanismes institutionnels de coopération entre les gouvernements et les organisations de la société civile, un cadre stratégique de coopération avec la société civile est nécessaire.

La Commission européenne estime que la Bosnie-Herzégovine reste à un stade précoce dans sa réforme de l'administration publique. Un recul a été enregistré avec les changements effectués au sein du cadre légal pour le service public de la Fédération, changements qui ont de fait accru le risque de politisation de l'administration. Il manque une approche harmonisée en ce qui concerne l'élaboration de politiques publiques et la coordination entre les différentes couches de l'administration. La Commission recommande donc au pays d'adopter un nouveau cadre stratégique pour l'administration publique ainsi qu'une stratégie de la gestion des finances publiques.

Concernant les **critères économiques**, la Commission européenne estime que des progrès modestes ont été réalisés pour ce qui est d'améliorer l'environnement des entreprises, et en particulier de faciliter l'entrée sur le marché et d'octroyer des permis de construire. En dépit du recul qui a suivi les inondations de 2014, la croissance économique est restée résiliente. Cependant, les conditions difficiles sur le marché du travail sont demeurées inchangées dans l'ensemble, avec un taux de chômage de 27,6 %, et atteignant 62,7 % chez les jeunes. Pour remédier au taux de chômage élevé et au faible taux de participation, le pays devrait réduire les rigidités du marché du travail. La qualité et la viabilité des finances publiques se sont détériorées. L'environnement des entreprises est resté médiocre, ce qui a empêché une reprise économique plus vigoureuse. Le gouvernement doit améliorer la qualité de la gouvernance du secteur public, en particulier en accroissant la marge de manœuvre budgétaire pour des investissements de capitaux propices à la croissance. En outre, il doit prendre des mesures concrètes pour améliorer son cadre de gestion budgétaire, faire progresser la privatisation et améliorer l'environnement des entreprises.

Des progrès modestes ont été réalisés dans le domaine de la libéralisation des marchés de l'énergie. Toutefois, afin de renforcer la compétitivité du pays, les autorités devraient veiller tout particulièrement à élaborer une approche plus stratégique pour remédier aux lacunes de son système de formation et d'enseignement, à simplifier la procédure complexe applicable aux exportations et à concevoir des stratégies dans les domaines des transports et de l'énergie.

Avant de restituer les progrès et recommandations de la Commission européenne, il convient d'insister sur le caractère embryonnaire de l'État de droit en Bosnie-Herzégovine. Si en la matière tous les domaines nécessitent des changements substantiels (lutte anticorruption, liberté de la presse, système judiciaire, ...), **c'est peut-être la réforme judiciaire qui semble la plus urgente**, dans la mesure où d'elle découlent des normes susceptibles de rejaillir dans d'autres sphères que la justice. A cet égard, il est regrettable que les relations avec la Commission de Venise se soient interrompues en 2005 – lorsque la Commission de Venise avait délivré un avis critique à l'égard des accords de Dayton - pour se dégrader depuis. Les dissensions entre les trois communautés du pays sont encore trop fortes pour permettre de vrais changements rapides en matière d'état de droit.

La création du Conseil supérieur des juges et des procureurs en 2004 avait constitué l'une des plus grandes avancées en matière de justice pour le pays, et avait été saluée par la Commission européenne. Même si son statut n'est pas inscrit dans la constitution, il justifie ses décisions sur des bases constitutionnelles, faisant du Conseil l'équivalent d'une Cour constitutionnelle pour le pays. La création du Conseil a reçu un soutien technique substantiel de la part de la Commission européenne, notamment à travers des jumelages au cours des années 2000. Depuis, une stratégie de réforme du système judiciaire pour la période 2014-2018 a été adoptée, mais le plan d'action nécessaire à son application attend encore, lui, de l'être. Le Haut Conseil de la magistrature a adopté en juillet 2016 de nouvelles lignes directrices concernant la prévention des conflits d'intérêt dans le système judiciaire, initiative saluée par la Commission européenne.

La Commission met toutefois en exergue les limites qui continuent d'entraver l'indépendance de la justice. En dépit de quelques maigres avancées, les efforts demeurent insuffisants pour réduire les interférences politiques dans le système judiciaire, et les recommandations de la Commission européenne ont essentiellement trait à la dépolitisation des institutions judiciaires. Ces influences externes s'expriment tout particulièrement à l'échelle des entités, qui par ailleurs continuent de contester l'autorité des instances judiciaires fédérales (notamment la République serbe à l'égard du Conseil supérieur). Le système judiciaire de la Bosnie-Herzégovine connaît en outre d'importantes difficultés budgétaires, qui s'expliquent par la fragmentation administrative de la fédération en plusieurs cantons, chacun nécessitant un budget propre. Tout comme le reste des réformes judiciaires, un redécoupage administratif et budgétaire nécessiterait une réforme constitutionnelle, pour l'instant peu envisageable alors que les divisions ethno-religieuses resurgissent au sein du pays.

**La Commission européenne salue l'adoption de la nouvelle stratégie et du nouveau plan d'action anticorruption pour la période 2015-2019.** Les confiscations d'avoirs ont connu une hausse significative. L'agence anticorruption, qui dispose d'un budget cohérent, est presque entièrement opérationnelle et prometteuse.

Pour autant, la corruption reste un phénomène répandu, et l'engagement politique sur cette question ne s'est pas traduit par des résultats concrets. Le cadre juridique et institutionnel reste fragile et inadéquat. Afin de surmonter la fragmentation des pouvoirs à travers les différentes couches administratives du pays, la lutte anticorruption suppose des organes spécialisés à tous les échelons du gouvernement avec des chaînons de coordination. Le non-respect de la législation a des conséquences négatives pour les citoyens et les institutions. Les sanctions en vigueur ne constituent pas un moyen de dissuasion suffisant pour prévenir la corruption. Il n'existe par ailleurs toujours pas de suivi d'un contrôle effectif du financement des partis politiques et des campagnes électorales. À ce titre, certaines recommandations du GRECO devraient être prises en considération.

En ce qui concerne la **lutte contre la criminalité organisée**, plusieurs opérations conjointes à grande échelle ont été menées avec succès, dont certaines avec les pays voisins. Une stratégie pour le contrôle des armes légères a été adoptée pour la période 2016-2020.

Cependant, la Commission européenne estime que la coordination et la coopération entre toutes les institutions dans l'ensemble du pays doivent être considérablement améliorées. Le nombre de condamnations définitives reste peu élevé. Les enquêtes financières demeurent sous-utilisées, et le gel préventif des biens et des avoirs est rarement appliqué. L'absence de coopération pratique entre les bureaux des procureurs et les services de police suppose des changements structurels afin de garantir un suivi judiciaire plus efficace. Concernant le trafic d'êtres humains, le pays n'a pas entrepris de changements dans son code pénal.

Le dernier rapport de la Commission européenne de 2016 indique que dans le domaine des droits de l'homme, des progrès ont été réalisés, en témoigne l'adoption d'amendements à la loi anti-discrimination.

Le cadre stratégique, légal, institutionnel et politique pour le respect des droits de l'homme doit cependant être substantiellement amélioré, et la législation être mise en œuvre. Le contexte institutionnel et politique n'est pas propre à créer les conditions d'une liberté d'expression totale, et des régressions sont notamment perceptibles à cet égard. Les affaires de pressions et d'intimidations politiques contre les journalistes restent fréquentes et devraient être suivies d'effets au niveau judiciaire. De plus, la stabilité financière de l'audiovisuel public doit toujours être prise en charge tout comme la question du manque de transparence de la propriété des médias. Concernant les minorités, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées continuent d'être la cible de menaces et d'agressions. Certaines mesures ont été prises concernant l'enregistrement et l'habitat de la minorité rom, mais les efforts ont été limités dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi.

#### ***f. Le Kosovo : un processus sans perspective d'adhésion***

Dans le cadre du processus d'intégration européenne, le Kosovo est communément présenté sinon comme un cas à part, du moins comme l'un des pays les plus en retard des Balkans occidentaux. Si pendant des années, ce territoire à peine plus grand que le département de la Gironde constituait l'une des préoccupations majeures de l'Union européenne qui y a consacré des moyens importants pour la reconstruction de l'État – et sur lequel ont été déployés près de 50 000 hommes sous l'égide de l'OTAN (KFOR), il est depuis largement redescendu dans la liste des priorités européennes.

Plusieurs paramètres peuvent expliquer le retard que le Kosovo accuse par rapport à ses voisins dans l'avancée du processus d'intégration. Ceux-ci semblent toutefois essentiellement graviter autour de l'épineuse question du statut de ce pays, rendu flou par une histoire récente tumultueuse. État indépendant depuis

2008, le Kosovo est formellement reconnu par tous les États-membres de l'Union européenne à l'exception de cinq d'entre eux (Espagne, Roumanie, Slovaquie, Grèce, Chypre). Le manque d'homogénéité dans la politique européenne à l'égard de la question de l'indépendance du pays est un obstacle au rapprochement européen. L'Espagne, pays qui exprime la plus vive opposition à la reconnaissance de ce statut, bloque notamment la facilitation d'obtention des visas.

Aucune perspective d'adhésion ne se dessine pour l'instant. Le Kosovo est en outre le seul pays qui ne bénéficie pas du régime de libéralisation des visas. Un dialogue est néanmoins mené depuis janvier 2012 sur l'assouplissement du régime des visas. Dans son quatrième rapport sur les progrès réalisés par le Kosovo dans ce domaine, qui date de mai 2016, la Commission a conclu que celui-ci respectait toutes les exigences fixées, mais que deux questions restaient à régler — dont la ratification de l'accord conclu avec le Monténégro au sujet de la frontière — avant que sa proposition puisse être adoptée par le Parlement européen et le Conseil. Le 5 septembre 2016, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement a également fait savoir que les négociations sur la libéralisation du régime des visas pourraient débiter une fois que les exigences en suspens seraient remplies. Le blocage n'est donc pas encore levé.

En dépit des divers blocages qui existent et des pénalisations qu'il peut subir, le Kosovo a toutefois vu son horizon européen s'éclaircir légèrement ces dernières années. La normalisation des relations avec Belgrade a permis la conclusion d'un **Accord de stabilisation et d'association (ASA)**, signé en octobre 2015 et entré en vigueur le **1<sup>er</sup> avril 2016** (mais dont le processus avait débuté dès avril 2005).

L'ASA établit d'abord et avant tout un cadre pour un dialogue avec Belgrade. Il consacre l'engagement ferme de Pristina à normaliser ses relations avec la Serbie. De plus, l'accord vise à approfondir les relations économiques et commerciales entre le Kosovo et l'Union européenne, l'objectif étant la mise en place progressive – après une période transitoire – d'une zone de libre-échange de biens (sur une période de 10 ans maximum) et de services, en conformité avec les principes de l'OMC. Il prévoit en outre une harmonisation progressive de la législation kosovare avec l'acquis, en particulier dans les domaines clés du marché intérieur. L'accord prévoit enfin des coopérations dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité. Celles-ci se limitent à des aspects techniques, financiers et économiques (coopération policière dans la lutte contre le crime organisé, la corruption, le blanchiment d'argent, lutte contre les migrations illégales, lutte contre le terrorisme). La mise en œuvre de l'Accord sera accompagnée d'une assistance financière et technique de l'UE à travers les fonds IPA (645,5 M€ pour la période 2014-2020).

La scène politique kosovare a récemment été animée de tensions, préjudiciables au rapprochement européen. Les élections législatives de juin 2014 ont été suivies de six mois de blocage politique. La progression de la Ligue

démocratique du Kosovo (LDK) (25,4 % des voix) a poussé le Parti démocratique du Kosovo (PDK) d'Hashim Thaci (30,38% des voix) à former un gouvernement de coalition, contre son gré. L'alliance entre ces deux partis a permis la formation d'un nouveau gouvernement à partir de décembre 2014, dirigé par Isa Mustafa (LDK).

À partir de l'été 2015, le clivage entre le gouvernement et les partis d'opposition (AAK, Nisma, VV) s'est renforcé. En cause, la décision de mettre en place des chambres spécialisées et un ministère spécialisé chargés de traiter les crimes graves de portée transfrontalière ou internationale commis pendant et après le conflit au Kosovo, et les accords conclus avec Belgrade au mois d'août. L'opposition a manifesté une violence croissante, notamment dans les débats publics. Depuis, les Serbes du Kosovo ont, eux, de leur côté, décidé de suspendre leur participation au Parlement et au gouvernement en octobre 2016, suite au vote d'une loi portant sur la nationalisation du complexe minier stratégique de Trepca.

Outre ces vives tensions politiques qui entravent le rapprochement européen déjà lourdement handicapé, l'instabilité économique du Kosovo n'arrange pas la situation. Malgré un bon taux de croissance et une situation budgétaire relativement saine, le Kosovo reste dépendant de l'aide extérieure et des transferts de sa diaspora qui représentent une part importante du PIB. Le niveau de vie est l'un des plus bas d'Europe, et le chômage pousse les jeunes à partir. Le pays pâtit en outre d'une mauvaise image auprès des investisseurs étrangers.

Sur le plan institutionnel, la Commission européenne souligne qu'un grand nombre d'institutions indépendantes et d'autorités de régulation ne sont pas opérationnelles, ou pâtissent de retards dans la nomination des membres de leur conseil d'administration. Elle estime qu'il est urgent que le gouvernement et l'Assemblée sélectionnent les membres du conseil d'administration de ces institutions et définissent les mécanismes qui leur permettront de rendre compte de leur action. Les nominations doivent être effectuées sur la base des qualifications professionnelles et du mérite, sans favoritisme politique.

La Commission salue le fait que le gouvernement accorde davantage d'attention à la réforme de l'administration publique. Elle souligne des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du cadre juridique et stratégique. La politisation persistante de l'administration publique est toutefois une source de préoccupation majeure selon la Commission européenne. Elle considère que l'obligation de rendre compte doit être renforcée dans toute l'administration, au moyen d'une surveillance adéquate. Tout chevauchement des responsabilités des différentes agences gouvernementales devrait en outre être évité. Le contrôle parlementaire de l'exécution du budget devrait être rendu plus fiable et plus transparent. La bonne gestion financière de toutes les institutions publiques devrait enfin être assurée.

Concernant les critères économiques, la persistance du déficit commercial traduit l'étroitesse de la base de production et le manque de compétitivité internationale. Elle souligne également que la dépendance à l'égard des fonds envoyés par les travailleurs émigrés et l'étendue importante de l'économie informelle réduisent les incitations à l'emploi, ce qui contribue à la faible participation au marché du travail et au chômage élevé (35,3 %, et 61 % chez les jeunes).

La Commission considère que le Kosovo devrait renforcer le cadre budgétaire à moyen terme, dans la mesure où l'inefficacité de l'administration publique et une approche ponctuelle de la politique budgétaire constituent des risques notables. Le Kosovo devrait par ailleurs améliorer la transparence des finances publiques et diriger les dépenses budgétaires vers la croissance. Il conviendrait également qu'il accélère la privatisation et la restructuration des entreprises publiques et qu'il améliore les procédures de faillite et d'insolvabilité, mais aussi qu'il réduise sa dépendance à l'égard des droits de douane en élargissant l'assiette fiscale intérieure et en modernisant l'encaissement des recettes.

D'importantes réformes doivent encore être menées afin d'assurer un approvisionnement énergétique stable et de réduire les pertes de distribution, de pallier les pénuries de compétences sur le marché du travail et de diriger les investissements directs étrangers et les fonds envoyés par les travailleurs émigrés vers les secteurs productifs.

Le renouvellement des nominations des juges en 2010, salué par la Commission, avait constitué une étape importante pour la justice kosovare, mais avait également mis en lumière ses difficultés. L'objectif de cette procédure, en partie financée par l'UE, était de s'assurer que les magistrats remplissaient les critères européens et internationaux en termes de qualifications et d'indépendance. Ce processus s'est achevé en 2010, mais a connu plusieurs limites qui semblent caractéristiques du système judiciaire kosovar : des interférences de la présidence dans la désignation des juges, le manque de critères de sélection, le nombre insuffisant de candidats issus des minorités ou encore plusieurs cas d'intimidations au sein de la communauté serbe.

Dans le rapport de 2016, la Commission européenne salue l'adoption, en février 2016, d'amendements constitutionnels sur la composition du KJC (Kosovo judicial concil) - organe chargé d'assurer l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire -, en vertu duquel 6 membres sont nommés par l'Assemblée, et de celle du KPC (Kosovo prosecutorial concil). Elle souligne aussi que le plan stratégique pour le conseil des juges 2016-2018 adopté en février 2016 constitue un pas vers la modernisation du système judiciaire. Dans son rapport de 2016, la Commission mentionne le fait que le mandat de la mission EULEX, destinée notamment à appuyer les réformes judiciaires au Kosovo, est prolongé jusqu'en juin 2018.

La Commission insiste néanmoins sur la persistance de l'ingérence politique. Elle émet en particulier une inquiétude vis-à-vis des commentaires publics fréquents concernant des affaires en cours. Elle encourage le Kosovo à mener des efforts supplémentaires pour garantir l'indépendance du système judiciaire à la fois dans la législation et dans la pratique, afin de prévenir et combattre la corruption en son sein, de recruter et former du personnel plus qualifié, et d'allouer des ressources adéquates. Le niveau de compétence et de professionnalisme (particulièrement parmi les procureurs) est un sujet d'inquiétude pour la Commission. La taille du Kosovo et sa structure sociale limitent par ailleurs l'efficacité judiciaire, vulnérable à diverses influences.

La Commission européenne estime que le cadre légal concernant la **lutte anticorruption** est en grande partie en phase avec les standards européens. Elle salue la mise en place, en décembre 2015, d'un mécanisme de suivi relativement avancé de tous les stades des procédures criminelles pour les cas de corruption (et la criminalité organisée) de haut niveau, comprenant la saisie d'avoirs/biens et les confiscations. Dans son rapport de 2016, la Commission estime que l'agence anti-corruption a été plutôt active dans la conduite des enquêtes administratives.

Pour que la lutte contre la corruption endémique au Kosovo débouche sur des résultats concrets, la Commission européenne encourage le pays à adopter une approche stratégique globale. Les rares enquêtes menées sur des cas de corruption à haut niveau n'ont, à ce jour, débouché sur aucune condamnation définitive. Elle estime que le Kosovo doit faire ses preuves en matière de poursuites et de condamnations. La Commission déplore en outre l'insuffisance de procureurs spécialisés et l'insuffisance de leur formation. Elle souligne que des audits indépendants des partis politiques n'ont pas été menés depuis 2013, et qu'en 2016 l'Assemblée a échoué à en mener. La Commission note en outre que les fonctionnaires du nord-Kosovo ne respectent pas leurs obligations vis-à-vis de la présentation de leurs déclarations d'actifs à l'agence anti-corruption, laquelle manque par ailleurs d'outils d'inspection et d'audit.

Dans le domaine de la **lutte contre la criminalité organisée**, la Commission salue la candidature du Kosovo auprès d'Interpol en avril 2016. En revanche, dans la mesure où le Kosovo est un haut lieu de passage des activités criminelles (trafic d'êtres humains et de drogues, blanchiment d'argent, activités liées au terrorisme), elle regrette que le nombre d'enquêtes et de condamnations définitives soit si peu élevé, et que le recours à la confiscation des avoirs soit si rare. Elle impute ces limites, entre autres, au manque de coordination entre les institutions en charge de ces questions. La Commission estime par ailleurs que la répression criminelle intégrée axée sur le renseignement reste faiblement mise en œuvre, et regrette que le nouvel outil d'analyse et d'investigation du crime organisé ne soit pas pleinement utilisé.

La Commission reconnaît que le Kosovo a redoublé d'efforts pour lutter contre le **terrorisme** et que le nombre de citoyens kosovars en partance pour la

Syrie et l'Irak a baissé, mais note qu'il reste confronté à des problèmes liés à la radicalisation.

La Commission européenne reconnaît que l'adoption de l'ensemble législatif relatif aux **droits de l'homme** a renforcé le cadre institutionnel et clarifié le rôle des différentes institutions. Elle insiste néanmoins sur la nécessité d'une attention politique accrue afin d'en garantir la mise en œuvre correcte et de remédier au manque de ressources.

Dans le domaine de la liberté d'expression, la Commission européenne met en exergue les limites à la liberté d'expression qui persistent dans le pays. Le cadre législatif et institutionnel reste cependant fragmenté et en partie inopérant. L'organisme public de radiodiffusion est vulnérable face aux pressions politiques et souffre de l'absence de financement durable.

La Commission souligne aussi que la violence à l'égard des femmes et l'accès limité de celles-ci à la propriété les empêchent d'exercer pleinement leurs droits. Il convient selon la Commission de renforcer considérablement la protection des personnes handicapées et des personnes appartenant à des minorités, en particulier des communautés rom, ashkali et égyptienne.

Enfin, dans son paquet élargissement 2015, la Commission européenne avait souligné l'engagement du Kosovo à mettre en œuvre l'accord d'avril 2013 du dialogue Belgrade-Pristina et salué l'adoption des quatre accords suivants. Dans son dernier rapport de 2016, la Commission européenne souligne l'avancée récente s'agissant du Pont de Mitrovica (pont installé unilatéralement par les Serbes du nord en juin 2014), les travaux ayant débuté en août 2016 en vue d'une ouverture du pont en 2017. La Commission européenne souligne toutefois les limites auxquelles se heurte encore le dialogue entre les deux pays, qui avance lentement notamment raison du calendrier électoral serbe et de la situation politique au Kosovo. Dans ses différents rapports, elle insiste particulièrement sur l'importance que revêt l'avancée du dialogue Pristina-Belgrade pour l'avancement du Kosovo sur la voie du rapprochement européen.

## **B. LES LIMITES DU PROCESSUS D'ADHÉSION**

Pendant la période des années 2000, le processus d'élargissement s'est enrayé. La volonté commune était forte au Sommet de Thessalonique, mais il s'est passé peu de choses à mesure que s'enclenchait une mécanique formelle vidée de l'élan politique indispensable pour catalyser le changement. Il est désormais tard : la fenêtre d'opportunité s'est refermée. Alors que les entraves juridiques et politiques n'ont pas été levées, la crise que traverse l'Union européenne, quoi qu'en dise, relègue désormais l'élargissement au rang de priorités secondaires.

Or, le processus vers l'adhésion et les réformes structurelles qui l'accompagnent sont aussi importantes que l'objectif final et l'adhésion en elle-même, ce qui implique que les États se l'approprient. Il en va de la crédibilité de la

« nouvelle approche », censée précisément permettre l'établissement d'États de droit apaisés et fonctionnels. Dans un contexte de faiblesse de l'Union européenne et de dilution progressive de la conditionnalité, il apparaît assez nettement que les réformes se limitent trop souvent à la mise en place des instruments juridiques et peinent à modifier des modes de fonctionnement et des pratiques bien enracinés.

### **1. Des hypothèques politiques qui privent le processus d'élargissement des conditions nécessaires à son bon déroulement**

Le processus d'adhésion à l'Union européenne des Balkans occidentaux, à l'exception de l'Albanie, est entravé par des blocages d'ordre politique qui relèvent de conditions de droit, de la normalisation inachevée des relations au sein de la région et du système institutionnel bosnien issu des accords de Dayton. De son côté, l'Union européenne fait également face à une crise politique interne qui affecte la qualité du processus d'élargissement.

#### ***a. Deux États en situation de fragilité juridique : l'horizon indépassable des accords de Dayton et la reconnaissance incomplète du Kosovo***

Plus de vingt ans après la fin de la guerre civile en ex-Yougoslavie, la Bosnie-Herzégovine est encore paralysée au plan politique et institutionnel. Les accords de Dayton, signés en 1995, étaient une excellente base de cessez-le-feu, mais leur annexe IV, texte provisoire qui fait office de Constitution au pays depuis deux décennies, accentue les clivages plus qu'elle ne les apaise.

La construction d'une citoyenneté commune est compromise par ce système qui condamne le pays à l'immobilisme. L'enchevêtrement des organes politiques, la pléthore des services administratifs, le caractère déterminant du critère « ethnique » dans l'attribution des postes, ont plutôt tendance à accentuer les phénomènes de clientélisme et à renforcer les nationalismes.

Néanmoins, il semble pour l'heure tout à fait irréaliste d'espérer une réforme de la Constitution tant la classe politique est polarisée. En témoigne le traitement de l'affaire Sejdic-Finci <sup>(1)</sup> : la Cour européenne des droits de l'homme a condamné en décembre 2009 le pays en raison du caractère discriminant de son droit électoral. Malgré les injonctions de la Cour, l'Union européenne n'a pu que se résoudre à constater l'incapacité des dirigeants des principaux partis politiques à s'entendre sur une réforme du système électoral.

On craint qu'une telle réforme ne rouvre la question constitutionnelle dans un climat aujourd'hui particulièrement volatile. La décision du président de Republika Srpska d'organiser un référendum sur la fête nationale <sup>(2)</sup> fait craindre

---

(1) Du nom des deux citoyens bosniens appartenant aux communautés rom et juive, qui ont en 2006 déposé plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, au motif qu'ils ne pouvaient pas se présenter aux élections nationales.

(2) Le 25 septembre dernier l'entité bosno-serbe, la Republika Srpska a organisé un référendum portant sur l'un de ses jours fériés, le « Jour de la République ». En novembre 2015, celui-ci avait été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle bosnienne, au motif qu'il discriminait les non-Serbes. Le 17

des vellétés sécessionnistes côté serbe. Certes, cette provocation était en grande partie attribuable au contexte politique interne. Il s'agissait pour M. Dodik de réaffirmer sa prééminence sur les autres partis nationalistes au sein de la Republika Srpska. Mais l'absence de réaction de la « communauté internationale » pourrait avoir des effets délétères. Les croates de Bosnie-Herzégovine ne sont en effet pas en reste pour réclamer la création d'une troisième entité, encouragés d'ailleurs par leurs alliés en Croatie.

De façon générale, des forces centrifuges puissantes sont à l'œuvre dans le pays. La mission s'est ainsi rendue à Mostar, ville de Bosnie-Herzégovine où les dernières élections municipales n'ont pas été tenues, en raison du désaccord des partis bosniaques et croates sur le statut de la ville, et en dépit des nombreuses tentatives de médiations menées aussi bien par l'Union européenne que par les Américains. Les représentants de la société civile sur place leur ont fait part des difficultés quotidiennes et de la dangerosité du maintien du *statu quo*, en appelant à l'imposition d'une solution aux acteurs locaux.

Mais l'Union européenne dispose de peu de leviers pour imposer ses vues aux autorités locales. Le Haut représentant a perdu en légitimité, au point que certains s'interrogent sur le maintien même de la fonction, et l'usage des « pouvoirs de Bonn »<sup>(1)</sup>, évoqués par certains comme un moyen de débloquent la situation, pourrait se retourner contre la communauté internationale.

Face à ce qu'il faut bien nommer un échec du dialogue politique, l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont lancé en 2014 une initiative commune visant à donner un nouvel élan au rapprochement avec Bruxelles. Il s'agit de contourner la question, en se concentrant sur le développement économique du pays. La stratégie n'est pas absurde, car si le climat politique actuel de la Bosnie-Herzégovine ne permet pas d'espérer un déblocage de la situation, en revanche, une amélioration des conditions de vie socio-économiques serait déterminante. La mainmise des partis nationalistes sur le pays s'explique en effet en partie par leur contrôle des ressources, privées et publiques : desserrer cet étau pourrait permettre, à plus long terme, de lever le verrou constitutionnel. Cette stratégie a permis de relancer momentanément le processus, et le 15 février dernier, la Bosnie-Herzégovine a déposé sa demande de candidature auprès de la présidence de l'Union européenne, qui a été acceptée. Mais l'hypothèque institutionnelle n'est toujours pas levée.

Il semblerait qu'il faille compter sur le travail du temps et la stratégie des petits pas de l'Union européenne, qui donne quelques résultats : la reconnaissance du statut de candidat de la Bosnie-Herzégovine dépend par exemple de la mise en place d'un mécanisme de coordination des différents niveaux administratifs du pays, qui doit forcer au dialogue des acteurs politiques qui trop souvent s'ignorent.

---

*septembre 2016, la même Cour constitutionnelle a décidé de suspendre le projet de référendum, en attendant de statuer ultérieurement sur sa constitutionnalité. Le gouvernement de l'entité a choisi d'ignorer cette suspension, et le « oui » l'a emporté à 99,8%.*

(1) Ils permettent notamment de destituer les politiciens qui obstruent la mise en œuvre des accords de paix.

Mais aussi efficace soit-il, le dialogue de préadhésion n'aura pas pour vertu miraculeuse de régler le problème institutionnel en Bosnie-Herzégovine. Ce problème ne se réglera qu'au plus haut niveau, il suppose l'élaboration préalable d'une position européenne commune sur la question de la réforme des accords de Dayton, position qui est loin d'être atteinte si l'on songe à l'attitude de la Croatie.

Le positionnement de l'Union européenne est évidemment délicat. D'un côté, il faut faire entendre aux autorités bosniennes que la question constitutionnelle n'est pas un point de détail, mais un obstacle réel à leur intégration à l'Union européenne. Il ne saurait être question d'accepter au sein de l'Union européenne un pays qui n'en respecterait pas les principes les plus basiques, comme la non-discrimination de ses citoyens ou l'élection au suffrage universel de ses représentants.

En toute hypothèse, vos rapporteurs ne peuvent qu'exhorter les autorités de l'Union et des États membres à ne pas éluder le problème : rien ne serait pire pour la stabilité de la région que d'avoir à réformer les accords de Dayton dans l'urgence, en fin des négociations d'adhésion.

La non-reconnaissance du Kosovo par plusieurs États-membres constitue également une limite juridique qui semble aujourd'hui indépassable.

Le Kosovo a été reconnu par environ 112 États. Le pays dispose d'une vingtaine de représentations diplomatiques à l'étranger, dont une en France, et de plusieurs consulats, dont un qui s'est ouvert en 2013 à Strasbourg. Le Kosovo est membre du FMI, de la Banque mondiale, de la BERD, de la Banque de développement du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise. Il est membre observateur à l'Organisation internationale de la Francophonie depuis novembre 2014. Il n'est pas membre de l'ONU ni de l'OTAN.

La Cour Internationale de Justice, saisie par l'Assemblée Générale des Nations Unies à l'initiative de la Serbie, a conclu le 22 juillet 2010 à la conformité au droit international de la déclaration d'indépendance du Kosovo, clôturant ainsi le volet juridique.

Néanmoins à ce jour, malheureusement seuls 23 des 28 États membres de l'Union européenne ont reconnu le Kosovo, ce qui exclut tout processus d'adhésion à l'Union. Ne l'ont toujours pas reconnu : la Roumanie, la Slovaquie, la Grèce, Chypre et l'Espagne. L'Espagne s'oppose notamment, au sein de l'Union européenne, à la facilitation d'obtention des visas.

Plusieurs avancées importantes ont eu lieu depuis 2012, rendant la perspective européenne du Kosovo plus tangible. Notamment, un dialogue sur la libéralisation des visas de court séjour a été ouvert, un accord a été donné par le Conseil sur la participation du Kosovo aux programmes de l'UE et, le 27 octobre 2015, le Kosovo a signé un accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'Union européenne sur des volets relevant de la compétence exclusive de cette dernière, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016.

Cette reconnaissance tacite de l'existence du Kosovo par les cinq États-membres précités est bien le moindre lorsque la Serbie elle-même dialogue avec le Kosovo et que la Russie y a établi une délégation. On soulignera également que des relations économiques existent. Pour autant, cela ne vaut pas reconnaissance formelle. Or, dans le cas de Chypre et de l'Espagne, l'opposition s'explique par des considérations de politique intérieure fondamentales. Dans ces conditions, on voit mal comment le blocage pourrait être levé à court et même à moyen terme.

Cette situation est évidemment préjudiciable au Kosovo qui souhaite cette adhésion et se retrouve isolé, même s'il n'est pas marginalisé, dans le processus régional de rapprochement. Le fait que l'accord d'association ait été conclu par la Commission européenne et non pas dans le cadre d'un accord ratifié par les États-membres constitue un obstacle à une politique européenne homogène à l'égard du Kosovo. Un des effets est de freiner l'intégration régionale et de priver l'Union européenne d'une capacité de pression indispensable sur la Serbie pour qu'une profonde normalisation, non seulement précède une adhésion à l'Union européenne, qui relève d'un horizon lointain, mais soit effective à court terme.

L'autre effet est évidemment le risque politique que fait courir au Kosovo l'absence de perspectives crédibles. Malgré les difficultés avec l'opposition kosovare, la perspective européenne est véritablement le moteur de l'action du gouvernement kosovar. Or, si l'Union européenne s'avère incapable d'offrir autre chose que l'ASA aux Kosovars, elle risque de désespérer sa population et de fragiliser les progrès sur des objectifs nécessaires tels que la ratification de la démarcation de la frontière avec le Monténégro et la poursuite du travail concernant l'association des communes serbes.

***b. Le hiatus entre les États-membres et la Commission : un processus mis à mal par des blocages politiques et une renationalisation partielle***

Les États-membres de l'Union européenne portent une grande responsabilité dans l'enrayement du processus d'élargissement, particulièrement les États voisins des pays des Balkans occidentaux. Si la Commission européenne joue un rôle central dans la conduite des négociations et l'examen annuel de la situation de chacun des pays, un certain nombre de décisions relève de l'échelon intergouvernemental. Notamment, l'ouverture ou la fermeture d'un chapitre de négociation est soumise à la règle de l'unanimité au Conseil. Conformément à une évolution générale de l'Union européenne, on constate le renforcement de cet échelon, notamment du fait de l'utilisation des possibilités de blocage qu'il offre à des États membres qui font prévaloir des considérations nationales sur l'approche européenne.

Ainsi, le Conseil ne suit plus nécessairement les recommandations de la Commission. Son refus de suivre ces recommandations formulées depuis 2008, chaque année, pour ce qui est de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine illustre combien les intérêts nationaux, grecs et bulgares en l'occurrence, jouent désormais un rôle déterminant dans le processus décisionnel

européen, au détriment de l'intérêt de la Macédoine et de la crédibilité du processus d'élargissement.

La restructuration de la Commission, par ailleurs, avec la fusion de la Direction Générale (DG) « Élargissement », autrefois puissante, et de la DG « Politique de voisinage », est souvent considérée comme une marque du désintérêt de la Commission, mais peut aussi être perçue comme la conséquence d'un état de fait dans lequel la Commission n'occupe plus la position déterminante en matière de politique d'élargissement.

Il convient d'ajouter la montée en puissance des processus intergouvernementaux en faveur de l'intégration régionale, notamment le processus de Berlin précédemment évoqué. S'il a fait ses preuves en permettant à des initiatives de voir le jour, il n'associe qu'une partie des États-membres. Notamment, la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie, voisins immédiats des Balkans occidentaux, en sont exclus.

Or, en remettant en cause, parfois pour de bonnes raisons, la dynamique globale, le rôle de la Commission européenne et la pertinence de ses rapports et de ses recommandations, y compris par le développement d'initiatives politiques parallèles d'examen de l'état des progrès de ces pays, les États fragilisent aussi la validité du processus et jettent un doute sur les perspectives effectives d'intégrer l'Union européenne après la mise en œuvre des réformes demandées.

Dans ce contexte, on assiste, d'une part, au maintien inchangé d'une méthode de la Commission qui, technocratique, ne produit pas dans les faits les résultats escomptés (*cf. infra*) et, d'autre part, à l'autonomisation des États membres par rapport à ce processus d'examen. Or, certains d'entre eux, la Grèce, la Croatie et la Bulgarie en particulier, utilisent très nettement cette autonomie, non pas pour exercer une pression complémentaire en faveur des changements souhaitables, mais pour freiner purement et simplement le processus d'adhésion.

De manière générale, le processus devient tributaire des considérations nationales et des contextes politiques et électoraux de chacun des États. Cette imprévisibilité croissante de la politique d'élargissement cause un tort considérable à l'Union européenne et réduit l'efficacité du processus d'adhésion.

Le véto grec sur le nom de la Macédoine est à l'origine de l'impasse du processus engagé pourtant en 2005 avec ce pays. La question du nom est un point d'achoppement depuis l'indépendance macédonienne en 1991. Rappelons que le pays n'a été admis à l'ONU qu'en 1993 sous le nom provisoire d'« Ancienne République Yougoslave de Macédoine ». La Grèce considère en effet que la Macédoine désigne la région de Thessalonique, et exige un qualificatif avant le terme Macédoine.

Malgré une médiation menée par le représentant des Nations Unies, la perspective d'un règlement de la question demeure incertaine. Un dialogue bilatéral direct a été renoué en 2015, avec la visite du ministre grec des Affaires

étrangères à Skopje en juin, débouchant sur l'adoption de onze mesures de confiance, et celle de son homologue Nikola Poposki à Athènes en décembre.

Ajoutons encore que le blocage ne concerne pas uniquement l'ouverture des négociations à l'Union européenne mais également l'adhésion à l'OTAN : en 2008, au Sommet de Bucarest, la Grèce a posé son veto (la Macédoine a néanmoins participé aux activités de l'Alliance dans le cadre du partenariat pour la paix et contribué aux opérations extérieures, en Afghanistan et en Bosnie-Herzégovine notamment).

Ce blocage est d'autant plus malheureux que sa responsabilité en revient au premier État des Balkans à avoir intégré ce qui était alors la Communauté économique européenne et l'État membre qui a organisé le Sommet qui a vu la perspective d'adhésion des pays des Balkans occidentaux confirmée (le Sommet de Thessalonique). En outre, les relations économiques sont étroites entre les deux pays.

Il est vrai que les Macédoniens ont parfois aussi jeté de l'huile sur le feu, comme lors de l'érection en 2011 d'une statue démesurée nommée « le guerrier à cheval » à l'effigie d'Alexandre le Grand en plein cœur de Skopje, alors même qu'il est historiquement établi qu'Alexandre a vécu en réalité en Macédoine grecque et non dans la partie située aujourd'hui sur le territoire de la République de Macédoine, mais ce retour du nationalisme en Macédoine n'est-il pas précisément la conséquence de la panne du processus d'élargissement provoquée par l'attitude grecque ?

Outre les oppositions grecques vis-à-vis de la Macédoine et malgré la déclaration sur les relations bilatérales, préparée par un groupe d'experts, le BiEPAG (Balkans in Europe Policy Advisory Group), adopté au Sommet de Vienne, aux termes de laquelle les États s'engagent à ne pas bloquer les processus d'adhésion de leurs voisins, la Croatie, en avril et juin 2016, a manifesté de manière fracassante son opposition à des avancées avec la Serbie.

On assiste de ce point de vue à une répétition de l'histoire, qui avait vu la Bulgarie freiner la poursuite du processus d'élargissement, puis la Slovénie poser des vetos successifs à l'entrée de la Croatie, au point de jeter une incertitude sur sa ratification de l'accord d'adhésion jusqu'à la fin. Ces difficultés relationnelles existent *a fortiori* entre les États membres des Balkans occidentaux.

Le refus de la Croatie d'ouvrir le Chapitre de négociation 26 – Culture et Education –, qui présente un intérêt mutuel, est à cet égard particulièrement symptomatique. Des demandes croates sur l'enseignement dans les langues des minorités nationales, plus précisément des manuels de classe pour les enfants croates en Serbie, ont été avancées. Néanmoins, ce veto révèle surtout la manière dont le processus de négociation constitue un instrument de pression dans le règlement de différends bilatéraux issus des guerres de l'ex-Yougoslavie, en l'espèce des litiges relatifs au sort des disparus, à la protection des minorités, aux

procès pour crimes de guerre, à loi sur la juridiction régionale... autant de sujets sans rapport avec le chapitre 26 mais de grande importance en politique intérieure.

Pourtant, en juin 2016, la présidente croate Kolinda Grabar-Kitarović et le Premier ministre serbe Aleksandar Vučić avaient signé une déclaration conjointe sur « l'amélioration des relations », à l'occasion d'une rare rencontre entre responsables serbo-croates. Il n'en demeure pas moins qu'aucune question litigieuse n'a été résolue et que l'on assiste au contraire à la résurgence des rancœurs.

***c. L'Union européenne, embourbée dans ses polycrises, n'est plus en capacité ni en volonté d'assumer un processus politique***

Si le présent rapport n'a pas pour objet de décrire les difficultés que rencontre l'Union européenne, elles ont évidemment un impact significatif sur le processus d'élargissement aux Balkans occidentaux. Le 13 décembre 2016, pour la première fois depuis dix ans, le Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne n'a pas approuvé les conclusions relatives à l'élargissement.

Il n'en demeure pas moins qu'il est symptomatique de la manière dont les États des Balkans occidentaux se trouvent pris en otage des errements de l'affaiblissement de l'Union européenne et de son incapacité à gérer les crises auxquelles elle doit faire face.

Malgré la réaffirmation récurrente du principe de la vocation européenne des Balkans, il est clair que le processus d'élargissement a été relégué au plan des priorités secondaires de l'Union européenne. Le fait que la Commission Junker, d'une part, n'inclut pas un commissaire dédié à l'élargissement, d'autre part, fasse savoir qu'aucun élargissement ne serait envisageable avant la fin de sa mandature, ont constitué des signaux négatifs très clairs pour les gouvernements des six États des Balkans occidentaux.

Il est évident aussi que cette prudence si ce n'est réticence est partagée par les États membres. Les opinions publiques au sein de l'Union européenne sont de plus en plus hostiles à l'élargissement et une grande partie des classes politiques s'est fait l'écho de cette évolution. Les difficultés rencontrées avec la Bulgarie et la Roumanie, qui ont conduit à la réforme de la procédure d'adhésion, les dérapages en Hongrie et en Pologne, bons élèves de l'élargissement de 2005, mais aussi la prise de conscience avec la crise de la dette de l'échec que constitue la situation de l'État grec, pourtant entré en 1981 dans la CEE, sur le plan des institutions et des pratiques, ou encore la fermeture de sa frontière par l'Autriche, sont autant de coups durs portés au principe de l'élargissement pour les « anciens » États membres. Et voilà qu'un de ces anciens États en vient à quitter le navire, posant par l'autre bout l'impossible question des frontières de l'Union européenne.

Le fait que l'Union prenne le chemin du rétrécissement avec le Brexit est vécu comme un choc dans les Balkans. Le président macédonien Gjorge Ivanov a

fait le parallèle avec la désintégration de la Yougoslavie consécutive à l'indépendance de la Slovénie. Le premier ministre Aleksandar Vučić a qualifié le résultat du référendum britannique de « *plus gros tremblement de terre depuis la chute du mur de Berlin* ». Comment ne pas comprendre les inquiétudes que génère l'éventualité d'un démembrement de l'Union européenne qui remettrait en cause la seule perspective qui structure aujourd'hui la politique intérieure de ces États ?

Au-delà du choc, la situation de crise qui s'ouvre avec le Brexit a des conséquences extrêmement pratiques : les négociations qui vont bientôt débiter sont susceptibles de ralentir le processus en accaparant les institutions européennes, c'est-à-dire de mettre presque à l'arrêt un processus très ralenti.

Ces craintes sont renforcées par le fait que s'apprête à quitter l'UE l'un des plus grand soutiens de l'élargissement, tout particulièrement aux Balkans. Londres a régulièrement été à l'initiative pour faire avancer le processus de rapprochement européen dans la région, sans pour autant faire preuve de laxisme s'agissant des questions sécuritaires et relatives à l'État de droit. On a pu observer au Royaume-Uni un véritable « tropisme » balkanique qui s'est matérialisé, par exemple, dans l'Agenda des réformes socio-économique proposé en Bosnie-Herzégovine conjointement avec l'Allemagne. Les Britanniques sont un des principaux soutiens de l'opération EUFOR-Althéa en Bosnie-Herzégovine (le DSACEUR britannique Bradshaw commande l'opération) et disposent de crédits de coopération importants dans toute la région. Ils ont enfin été régulièrement force de proposition au Kosovo.

Pour autant, on a pu constater que le Royaume-Uni entend continuer à appuyer le processus de stabilisation des Balkans, pour des raisons historiques et géopolitiques, sur le plan bilatéral, au sein de l'OTAN, et au sein de l'UE tant qu'il était membre, de même qu'avec certains États dans des formats plus restreints comme le Quint. Le ministre britannique des Affaires étrangères s'est rendu au Kosovo et en Serbie, pour évoquer les moyens de renforcer la coopération bilatérale, en particulier sur les questions de sécurité. Pour la France, le maintien de relations étroites avec le Royaume-Uni dans la région, particulièrement en Bosnie-Herzégovine, devra constituer une priorité indépendamment des modalités de sortie du pays de l'Union européenne.

Il convient de souligner que les effets du Brexit, comme dans nos pays, sont aussi d'alimenter le discours des eurosceptiques. En Serbie, pays qui dispose d'une formation politique eurosceptique, la récupération de l'événement ne s'est pas faite attendre. Pour le parti DSS, le Brexit poserait la question de la pertinence du choix de la voie européenne pour la Serbie et il a appelé à la tenue d'un référendum sur la question, option que le Premier ministre Vučić a exclue. Quant à l'ultra-nationaliste Vojislav Seselj, il a déclaré que le Brexit était une « *formidable nouvelle qui ravit tous en Serbie* ».

Ce manque d'intérêt politique pour l'élargissement se traduit par la mise sur pilote automatique du processus d'élargissement et la perte de sa dimension politique. L'Union européenne devient dès lors très faible et incapable de peser sur les six États et notamment sur la mise en œuvre de la conditionnalité liée au processus.

La politique de l'Union européenne est parfois à géométrie variable. D'un côté, l'Union européenne s'engage dans des combats « symboliques », comme, par exemple, la focalisation sur la question de la *gay pride*, en abordant la question de façon formelle. Le sujet a été au centre de toutes les attentions à l'égard de la Serbie après les violences provoquées par des extrémistes hostiles à la Gay Pride de 2010, qui avaient fait plus de 150 blessés, des policiers pour la plupart. Un défilé a lieu de nouveau depuis 2014, sans incidents. L'Union européenne considérait l'organisation de la *gay pride* comme un test du respect des droits de l'Homme dans le cadre du lancement des négociations d'adhésion à l'Union (en janvier 2014). Il ne s'agit évidemment pas de dénier l'importance des droits des minorités sexuelles, mais simplement de rappeler que le simple fait d'organiser une *gay pride* ne garantit pas en soi le respect de ces droits ni des droits des minorités en général ni *a fortiori* des droits de l'Homme.

D'un autre côté, l'Union européenne manifeste une absence de réaction ou des réactions très faibles sur un certain nombre de dossiers, y compris – et c'est sans doute le symptôme le plus éclatant – lorsque la stabilité de la région des Balkans est menacée. Parmi les derniers exemples en date, qui feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans la seconde partie du rapport, figurent l'annonce d'une liaison ferroviaire entre Belgrade et Mitrovica et les initiatives du président de la Republica Srpska prises en violation des accords de Dayton.

De manière générale, la pression européenne se relâche et la faiblesse de l'Union européenne se manifeste en son sein-même, par la difficulté voire l'incapacité à rappeler ses États-membres à l'ordre. On se souvient que la Grèce avait subi une énorme pression européenne et américaine, et avait dû lever l'embargo sur la Macédoine en 1995. La Grèce est aujourd'hui un pays affaibli et pourtant l'Union européenne ne parvient pas à forcer un accord sur le nom de la Macédoine. Le fait qu'un État à peine entré comme la Croatie puisse exercer des blocages systématiques contre la Serbie et qu'il faille des mois pour obtenir son accord à l'ouverture de chapitres de négociation, et encore une partie seulement, en dit tout aussi long.

Plus grave encore, l'Union européenne apparaît incapable de faire respecter ses propres règles aux États qui la composent. Comment exiger des pays candidats des changements en matière d'État de droit et de libertés quand des États de l'Union, face à l'afflux de migrants, ferment leur frontière en violation du droit, quand des États versent dans l'autoritarisme et que la presse y est totalement contrôlée, quand des affaires de corruption fracassantes se multiplient ?

## **2. Un processus par le haut qui peine à produire des réformes en profondeur**

L'approche de l'Union européenne à l'égard des Balkans est ambitieuse, tant dans le volume d'acquis communautaire que dans la méthode qui érige désormais les questions d'État de droit en thème central. Pour autant, elle ne peut en elle-même produire les résultats escomptés, dès lors que des changements profonds doivent s'opérer dans les sociétés balkaniques.

En d'autres termes, il ne s'agit pas simplement d'un exercice obligé, consistant à « cocher la case » (*tick the box exercise*). Avoir multiplié le nombre de cases ne change rien au problème et ne supprime pas le risque d'une intégration juridique superficielle, comme en attestent les interrogations qui émergent s'agissant de pays déjà entrés dans l'Union.

### ***a. Des États nations post-Yougoslavie inachevés***

La construction d'une identité nationale résulte d'un processus lent. Les États issus de l'ex-Yougoslavie sont des États très jeunes et il est aisé de comprendre que cette construction ne soit pas toujours achevée. Comme le soulignait M. Rupnik lors de son audition de novembre 2016 par la Commission des Affaires étrangères, l'Union européenne se trouve dans la situation paradoxale d'assister des États à construire leur identité nationale alors que sa vocation est au contraire d'effacer ces identités au profit d'une identité européenne.

Dans toute l'ex-Yougoslavie, la chute du communisme s'est accompagnée d'une pluralisation des scènes politiques nationales qui, à l'exception du Monténégro, s'est structurée sur des bases ethno-confessionnelles. C'est en tant qu'Albanais que les musulmans se structurent en Macédoine et au Kosovo. En Bosnie-Herzégovine ; c'est en tant que musulmans nationaux qu'ils se constituent, et ensuite en tant que Bosniens. La construction de la démocratie et du pluralisme dans ces pays s'est donc faite sur une base communautaire qui renvoie en outre, s'agissant des Albanais, à un autre territoire que celui auquel ils appartiennent. On voit bien la différence avec l'État albanais, où par exemple la minorité grecque est parfaitement intégrée, permettant d'ailleurs des relations très apaisées entre les deux pays.

Le processus d'accompagnement des puissances étrangères et notamment de l'Union européenne a une part de responsabilité dans le maintien de ces divisions, en ayant promu l'idée d'une intégration supranationale, tandis que le processus de construction nationale n'était pas encore achevé. La citoyenneté reste encore insuffisante et vient bien souvent après la nationalité dans l'identification des populations balkaniques. Le primat de la nationalité sur la citoyenneté s'explique pour part pour des raisons légales, les cartes d'identité des citoyens présentant leur identité « ethnique » ou « religieuse » dans certains États.

En la matière, le seul respect de règles de droit garantissant l'égalité des citoyens et leur droit à une représentation ne suffit pas à produire des États-

Nations, c'est à dire à produire les mécanismes d'identification correspondant aux frontières. Les difficultés rencontrées au Kosovo à cet égard sont bien connues. Les communautés serbes se définissent comme serbes avant de se définir comme kosovares. L'inverse est également vrai : la population albanaise du Kosovo se définit comme albanaise. Le cas d'un match de football entre l'Albanie et le Kosovo en 2005 l'a démontré : pour de nombreux Kosovars, l'équipe de football albanaise était considérée comme leur équipe nationale compte tenu aussi du nombre de joueurs Kosovars dans des clubs albanais, à commencer par Ilir Berisha qui a obtenu la nationalité albanaise en 2013 et jouait dans l'équipe nationale albanaise avant d'intégrer celle du Kosovo.

Progressivement, avec la crispation identitaire et les conflits, les mécanismes de gestion des crises se sont appliqués à organiser une cohabitation des communautés. Mais cohabiter n'implique pas le partage d'une vie commune. En sécurisant les minorités sur leurs territoires, en leur offrant un maximum de garanties, les accords de paix ont sanctuarisé une communautarisation de ces États, où les minorités sont davantage considérées comme des ennemis de l'intérieur que comme des acteurs coopératifs. En Macédoine, les accords d'Ohrid de 2001 ont mis un terme à des conflits communautaires. Les tensions intercommunautaires n'ont pas totalement disparu, des incidents sporadiques étant constatés, mais les relations sont tout de même pacifiées. Néanmoins, l'opposition est constituée d'un parti « macédonien » et de deux partis albanais, toutes les structures institutionnelles sont dupliquées avec un système de quotas et aucune intégration entre les deux communautés n'est observée. Deux sociétés parallèles coexistent sans se rencontrer, chacune des communautés se repliant sur ses spécificités. Il n'y a donc aucune osmose politique ni culturelle.

En Bosnie-Herzégovine, la situation est paroxystique. Une forme de ségrégation demeure à travers le système scolaire : dans les écoles, les classes et les programmes sont différents selon l'appartenance ethnique. L'histoire enseignée s'adapte à chaque récit de l'ethnie concernée. La définition du « héros » ou du « criminel de guerre » se retrouve par exemple altérée selon l'appartenance à telle ou telle entité. Les programmes peuvent également reproduire le discours victimaire auparavant porté par les dirigeants politiques lors de la guerre. L'histoire de la Yougoslavie varie ainsi selon qu'elle soit enseignée dans les écoles croates de la fédération de Bosnie, pour lesquelles il s'agissait d'un État centralisé dominé par les serbes, marginalisant les populations croates, ou dans les écoles de la République serbe, où inversement, on enseigne aux élèves que leurs aînés étaient victimes de discrimination par les croates et les slovènes.

Outre la Bosnie-Herzégovine, qui reproduit dans ses classes les divisions ethniques et religieuses caractéristiques du pays, les autres États dominés par une majorité ethnique, comme le Kosovo ou la Macédoine, tendent également à transmettre une mémoire et une histoire excluante. Au Kosovo, les écoliers kosovars apprennent ainsi dans leur manuel la prégnance de l'identité albanaise sur leur territoire, et l'absence d'une éventuelle présence serbe ; et inversement pour les populations serbes minoritaires. De même qu'en Bosnie, toute histoire de

la Yougoslavie proposant l'idée d'un passé commun est niée. Ces écoles enseignent par ailleurs dans des langues différentes. La statue d'Alexandre de Macédoine érigée à Skopje en 2011, outre qu'elle manifeste une réécriture faussée de l'histoire, a un autre effet sur l'identité de la Macédoine, celui d'exclure ses composantes « non-macédoniennes ». En se référant à des épisodes de l'histoire antique du royaume de Macédoine, cette politique de la mémoire marginalise de fait les autres communautés vivant dans cet État, en particulier les Albanais.

L'incapacité à penser ou à mettre en œuvre l'intégration des « petites » minorités est également une caractéristique commune de plusieurs États encore marqués par les divisions communautaires.

Il n'y a guère que la Serbie, où le statut des minorités nationales répond aux critères européens et qui est le seul pays candidat auquel la Commission européenne a demandé d'établir un plan d'action national *ad hoc*, qui vise à la bonne mise en œuvre des dispositifs légaux, notamment en matière d'accès à l'emploi. Chacune de la vingtaine des communautés nationales minoritaires – hongroise, rom, bosniaque, croate, roumaine, albanaise, etc. – dispose par ailleurs d'un conseil représentatif pour défendre ses droits culturels, linguistiques et civiques. En outre, il existe depuis 2007 un Défenseur des citoyens – équivalent de notre Défenseur des droits. Les garanties concrètes dont jouissent les minorités nationales sont donc de plus en plus sécurisées <sup>(1)</sup>.

Dans les États où le processus d'identification nationale est faible, la situation est toute autre. L'organisation de l'État sur des bases communautaires en est la première raison. Le cas manifeste est celui de la Bosnie-Herzégovine. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt en décembre 2009, qui n'est toujours pas appliqué, dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie- Herzégovine* (arrêt de décembre 2009), deux citoyens qui, parce qu'ils sont Rom et juif, ne peuvent se présenter aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence de Bosnie-Herzégovine. Sans modification du système politique issu des accords de Dayton, aucune évolution n'est possible, empêchant par ailleurs la mise en œuvre de l'accord d'association et de stabilisation.

Au-delà des questions juridiques de quotas et de respect des équilibres entre communautés, les discriminations envers les minorités perdurent. Le Kosovo présente une situation préoccupante s'agissant des minorités (autres que serbe et albanaise des zones à majorité serbe) qu'il s'agisse de Roms, d'Ashkalis ou d'Égyptiens. Comme souvent, le cadre juridique est complet et le principal défi réside dans sa mise en œuvre. D'avis général, ces minorités sont particulièrement exposées à la pauvreté, à l'exclusion sociale et à la discrimination. L'abandon scolaire a connu une diminution, mais le travail des enfants et le mariage précoce restent des pratiques généralisées.

---

(1) On nuancera toutefois ce propos en rappelant que la question du Voïvodine est soigneusement éludée.

La Macédoine constitue toutefois un exemple encourageant, s'agissant de l'intégration des Roms dans la société, même si leurs conditions de vie demeurent très nettement insatisfaisantes. Minorité constitutive de l'État de Macédoine, ils sont représentés par un ministre, disposent d'un parti, de médias, du droit d'utiliser leur langue maternelle au sein du système d'éducation public et on trouve dans le pays la seule municipalité au monde à avoir adopté le romani comme langue officielle (Chouto Orizari).

***b. Des enjeux mémoriels qui fragilisent les processus de réconciliation et offrent un terrain propice aux manipulations populistes***

Dans toute la région, on peut s'interroger sur la sincérité des progrès effectués en matière de réconciliation régionale par la mémoire, ces derniers étant davantage destinés à faire avancer l'adhésion à l'Union européenne et ralentissant voire régressant dès que l'Union porte son regard ailleurs. Car en réalité, il n'existe pas encore de véritables politiques de réconciliation promues au plus haut niveau dans les Balkans, le ressentiment et la méfiance à l'égard des voisins dominant toujours les relations régionales. Les projets de « grandisme » (Grande Albanie, Grande Serbie...) persistent et alimentent les défiances réciproques. Ajoutons que le soutien apporté par certains partis européens - y compris français - à ces idéologies polarisent la question irrédentiste vers le sentiment anti-européen, qui sape en retour le processus de normalisation.

De manière générale, la coopération régionale avait connu des progrès tangibles ces dernières années, mais, au-delà de quelques initiatives symboliques, indispensables, la réconciliation n'a pas vraiment eu lieu. Aujourd'hui, certains criminels de guerre sont candidats aux élections en Serbie, d'autres sont élus en Bosnie, tandis qu'une milice croate reste très influente dans le pays. La Serbie refuse toujours de reconnaître le génocide perpétré à Srebrenica, ce que la visite du Premier ministre Vučić sur place ne doit pas faire oublier. La Bosnie n'a toujours pas reconnu le Kosovo à cause du blocage de la Republika Srpska. De son côté, la Serbie a adopté une stratégie de « cantonisation » du Kosovo, afin de reproduire ce qui a été fait en Bosnie en garantissant une autonomie aux Serbes. Or, les poches serbes sont réparties partout sur le territoire kosovar.

En ce domaine comme dans les autres, l'Union européenne a adopté une approche « top-down », échouant ainsi à transformer les sociétés en profondeur. L'expérience malheureuse du Tribunal pénal international pour l'ancienne Yougoslavie en fournit l'illustration. Institué en février 1993 par la résolution 808 du Conseil de sécurité des Nations Unies, le TPIY avait pour but de jouer un rôle pionnier dans l'affirmation d'une justice internationale objective et impartiale. Il avait ainsi pour mission d'identifier et de sanctionner les responsabilités individuelles des auteurs des crimes commis durant les guerres d'éclatement yougoslave, afin d'écarter tant le spectre de l'impunité que celui d'une responsabilité collective d'un peuple ou d'un autre. L'Union européenne avait posé comme condition aux pays des Balkans la coopération pleine et entière avec ce Tribunal.

Le Tribunal a en réalité été vécu comme une contrainte imposée pour entrer dans le processus d'adhésion, non comme un instrument faisant progresser l'idée de justice universelle ou d'individuation des crimes commis dans les Balkans. Au contraire, les arrestations et jugements étaient commentés dans la presse comme les résultats de matchs de foot. Certes Radovan Karadzic a été condamné à quarante ans de prison en 2016, mais Slobodan Milosevic est mort en 2006 sans avoir été jugé. La série d'acquittements des années 2012-2013 a fini de discréditer la justice internationale en ex-Yougoslavie, notamment celui des généraux croates Ante Gotovina et Mladen Marcak. Le Premier ministre serbe qualifiait en avril dernier le TPIY de tribunal politique ayant échoué à réconcilier les peuples de la région et donc à remplir les buts qu'il s'était fixés.

Les conséquences de cet échec de la justice transitionnelle ne doivent pas être sous-estimées : la région a cruellement besoin de l'écriture d'une histoire commune de la guerre, non de l'enfermement dans la célébration des martyrs et des héros de guerre de chaque camp. La première visite d'un président serbe sur place a eu lieu en juillet 2012 et la demande de pardon exprimée par le président serbe en 2013 pour les victimes de Srebrenica, sans pour autant reconnaître le caractère génocidaire du massacre, constitue une étape majeure du travail de mémoire et confirme les efforts entrepris. Il existe certes des initiatives intéressantes, comme la création d'une « Commission Vérité et Réconciliation nationale » financée par l'Union européenne, mais elles ne touchent qu'un public confidentiel. Néanmoins, les incidents intervenus en 2015, lors de la visite du Premier ministre serbe à Srebrenica pour la commémoration des victimes du massacre démontrent pourtant que la question de la mémoire et du pardon demeure particulièrement sensibles, et surtout non réglée, chez les populations locales.

Autre exemple : l'impossible normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo. De l'avis de tous, le dialogue entre Belgrade et Pristina est entré dans une phase de ralentissement voire de blocage selon les interlocuteurs. Les oppositions au sein des parlements nationaux se sont accrues et l'intégration des communautés et institutions serbes dans des dynamiques kosovares s'est retrouvée fragilisée. D'aucuns considèrent également que la crise ukrainienne a joué un rôle non négligeable dans la détérioration du climat des négociations. Les principales difficultés dans les mois à venir concerneront les accords sur les télécommunications et sur l'énergie, notamment en raison de leurs implications financières, comme le démontrent les discussions autour de la question des propriétés de Telekom Srbija et du complexe minier de Trepca.

Or, le Kosovo lui-même traverse de fortes turbulences. D'une part, un nouveau tribunal va voir le jour en 2017 à La Haye : il aura pour objet de juger les crimes de guerre commis par l'Armée de libération du Kosovo (UÇK). En fonction des inculpations, il est possible que toute la classe politique dirigeante actuelle issue de l'UÇK, et en premier lieu le président Hashim Thaçi, soit concerné. Cela déboucherait évidemment sur une grave crise politique à la fois en interne, mais aussi entre le Kosovo et ses parrains occidentaux qui lui ont imposé

ce tribunal. L'opposition actuelle du parti Autodétermination, violemment contre ce tribunal - mais aussi contre les discussions menées avec Belgrade sous l'égide de l'UE et contre le maintien de la mission EULEX -, pourrait sortir gagnante de cette recomposition, avec des conséquences imprévisibles.

Arrêtons-nous enfin sur le cas de la Croatie, car il met en lumière le fait que même l'adhésion d'un État ne suffit pas à mettre un terme aux différends et que la normalisation des relations était en partie de façade. La Croatie, malgré les engagements pris dans le cadre des négociations de son adhésion à l'Union européenne, n'a pas achevé son travail de mémoire. Les tensions avec la Serbie sont récurrentes et le traitement judiciaire insatisfaisant, alors même que le TPIY a démontré ses limites pour la réconciliation. La Guerre de la défense de la patrie de 1991-1995 fait fonction de mythe fondateur de l'État croate moderne, et les Croates éprouvent des difficultés à accepter les critiques visant les acteurs politiques et militaires du conflit côté croate, qu'elles viennent de La Haye ou plus encore de Belgrade.

En 2011, à la suite de l'inculpation par le parquet spécialisé serbe d'un vice-président du Parlement croate, une loi a été adoptée proclamant nul et sans effet tout acte de la justice serbe visant un ressortissant croate soupçonné de crime contre l'humanité ou crime de guerre. Encore aujourd'hui, les responsables politiques croates appellent Belgrade à abandonner les enquêtes et procédures à l'encontre de Croates. La justice croate quant à elle peine à faire aboutir les procès emblématiques, avec l'annulation en juin 2016, pour vice de procédure, de la condamnation de Branimir Glavaš<sup>(1)</sup>. En dépit des attentes serbes pour voir reconnaître les crimes commis en marge de l'opération Tempête de 1995, le parquet croate a fait connaître son refus d'engager des poursuites concernant le dossier emblématique de Grubori.

Or, l'évolution en Croatie depuis l'alternance politique de 2015 est particulièrement inquiétante en ce qu'elle semble indiquer que l'appartenance à l'Union européenne ne garantit en rien l'apaisement des mémoires et l'affaiblissement du nationalisme. La Croatie demeure profondément divisée au plan idéologique, entre la gauche, qui se veut l'héritière du mouvement de résistance antifasciste conduit par Tito, et la droite, qui met en avant les persécutions communistes et relativise les crimes contre l'humanité du régime oustachi. En revanche, un large consensus s'est établi en faveur de la personnalité de Franjo Tuđman et du récit national de la guerre de 1991-1995, illustré par les commémorations du martyr de Vukovar et de la reconquête de la Krajina célébrée à Knin chaque 5 août.

Les tentations révisionnistes paraissent s'y banaliser. Les Croates font part de leur vive préoccupation face aux entreprises de réhabilitation du chef collaborateur Milan Nedić, du leader tchetnik Draža Mihailović, de Slobodan

---

(1) *Décision rendue au motif que le raisonnement juridique de la cour d'assises et de la cour d'appel confondait le protocole I et le protocole II des Conventions de Genève.*

Milošević. Mais, pour sa part, le gouvernement de Tihomir Orešković en place en Croatie au premier semestre 2016 avant d'être renversé, issu d'une coalition intégrant plusieurs partis d'extrême-droite, a multiplié les initiatives douteuses.

Il s'est ainsi prononcé officiellement en faveur de la canonisation du cardinal-archevêque Stepinac, chef de l'Eglise croate durant le régime d'Ante Pavelić, condamné par le régime titiste et réhabilité par la justice croate le 22 juillet 2016. Il a aussi rendu hommage à des figures controversées : Miro Barešić, militant oustachi condamné en 1971 pour le meurtre en Suède de l'ambassadeur yougoslave, Ante Gotovina, ancien général accusé de crimes de guerre, ou encore Nikola Štedul, leader extrémiste de l'émigration anti-communiste et anti-yougoslave, icône de l'extrême droite croate et décoré le 23 août 2016 par la Présidente.

Les célébrations de la victoire de l'opération Tempête d'août 1995, qui a permis à la Croatie de reconquérir des territoires contrôlés par des sécessionnistes serbes, se sont accompagnées de discours nationalistes de plusieurs ministres, alors même que 667 Serbes selon le Comité Helsinki, estimation basse, ont été tués pendant et après cette opération, et des dizaines de milliers ont fui la Croatie. Les Serbes, qui représentaient 12% de la population de Croatie avant la guerre, ne constituent plus qu'environ 4% des quelque 4 millions d'habitants du pays. Lors d'un hommage aux victimes serbes, le Premier ministre Aleksandar Vučić a répondu en évoquant « une solution finale criminelle » et « le plus grand nettoyage ethnique de l'histoire de l'Europe moderne », dans une allusion au camp Jasenovac créé par le régime des Oustachis pendant la Seconde guerre mondiale où ont trouvé la mort, selon le musée du Mémorial de l'Holocauste à Washington, 100 000 personnes, serbes pour la plupart.

Dans le contexte électoral croate de 2016 (élections législatives du 11 septembre 2016), le regain des tensions avec la Serbie a pris une ampleur politique importante et a revêtu une dimension officielle avec l'échange de notes verbales et une lettre de plainte de la Serbie adressée au président Juncker à l'égard des agissements croates. D'un côté le ministre des Affaires étrangères croate, Miro Kovač, menaçait de suspendre durablement les négociations pour l'intégration de la Serbie à l'UE ; de l'autre la ministre serbe des Affaires étrangères, Ivica Dačić, déniait tout droit moral à la Croatie, qui aurait banalisé tous les crimes du mouvement croate séparatiste fasciste des Oustachis.

Cet exemple de la Croatie est essentiel, car, au-delà de l'apaisement des relations interétatiques, il interroge la capacité du processus d'élargissement à modifier le logiciel politique des États. Cette question se pose aussi s'agissant des pratiques politiques.

*c. La persistance de pratiques informelles qui nuisent à l'europanisation des mécanismes institutionnels*

L'une des difficultés à l'avancée réelle des réformes n'est pas dans leur adoption mais dans leur application et leur appropriation. Paradoxalement, les cadres législatifs des États des Balkans semblent au premier abord conformes aux normes de l'Union européenne. Par exemple le Kosovo dispose d'un cadre législatif très avancé en matière d'État de droit par rapport à d'autres pays européens, mais ces dispositions sont détournées voire neutralisées dans leur application.

La politique de l'Union européenne dans les Balkans se limite trop à une évaluation des progrès « formels », en négligeant la véritable mise en œuvre des politiques menées dans le cadre de l'intégration des États. Il s'agit par exemple de saluer l'adoption de lois, la négociation d'accords. Or, l'exercice du pouvoir dans les Balkans est beaucoup plus informel. Si les évaluations de la Commission européenne sont un prisme structurant, elles sont loin d'être la seule grille de lecture pour mener cette analyse. Dans les six pays en question, il existe des pratiques institutionnelles, des *habitus*, des pratiques inhérentes aux scènes nationales, qui percutent les processus d'intégration et qui échappent en partie à Bruxelles.

La difficulté de mettre en œuvre les réformes européennes s'explique aussi par le manque de ressources tant humaines que financières. L'une des explications est la croissance des mouvements migratoires à destination de l'Europe occidentale. Or, ces migrations sont elles-mêmes le résultat d'une absence de perspectives dans des pays marqués par un modèle de société collective, patriarcale, dans lequel l'individu existe peu, qui ne répond pas aux aspirations de la jeunesse. Ce modèle fut largement soutenu par les régimes communistes précédents et c'est sur ce modèle que le clientélisme a pu se développer.

Les années 2000 ont été marquées par des abîmes inégalés de corruption et un affairisme effréné dans les États de l'ancienne Yougoslavie. À l'instar des autres pays passés d'un système administré à une économie libérale, la perméabilité excessive entre élus et milieux d'affaires est importante : les dirigeants des entreprises publiques sont liés au pouvoir politique et les privatisations se sont accompagnées d'une grave corruption. Par exemple, l'autorité administrative indépendante de lutte contre la corruption a identifié 44 transactions litigieuses. La crise de 2008 a rendu l'enrichissement des dirigeants scandaleux aux yeux de la population, et les a décrédibilisés.

Les rapports du Conseil de l'Europe et les travaux du GRECO sont assez pessimistes. La corruption se manifeste notamment par les recrutements massifs dans la fonction publique, ou par le nombre important de partis politiques (une centaine en Bosnie), ces deux éléments contribuant à la persistance de pratiques clientélistes. Les six pays demeurent très mal classés dans les classements internationaux : la Serbie se classe au 72<sup>ème</sup> rang (sur 176) du rapport de

Transparency International évaluant le degré de corruption du pays, position évoluant peu au fil des années.

Dans un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 8 janvier 2016 sur la situation au Kosovo et le rôle du Conseil de l'Europe <sup>(1)</sup>, le député espagnol Augustin Conde, se fondant sur les enquêtes BEEPS de la BERD, analyse les pratiques du secteur informel au Kosovo. Il en déduit qu'elles comptent parmi les principaux obstacles à l'activité économique du Kosovo. Il relève que la part des sociétés ayant déclaré opérer dans le secteur informel s'élevait à 66 %, qu'elles évaluait à 2,2 % de leur revenu annuel total en paiements informels ou en cadeaux, que presque toutes les petites et moyennes entreprises opèrent de manière informelle, que la part des sociétés sollicitées pour des paiements informels par des agents fiscaux est de 9,5 %, que le pourcentage de valeur du marché généralement acquitté pour obtenir un contrat de l'État a même augmenté, passant de 1 % en 2008-2009 à 4,3 % pour la période 2011-2014, que la part des sociétés invitées à effectuer un paiement informel pour obtenir un permis lié à la construction s'est également accrue, passant de 0,7 à 9,6 %.

Concernant le fonctionnement de la justice, l'héritage du système judiciaire de la Yougoslavie, caractérisé par une forte centralisation et une interconnexion avec le pouvoir exécutif, empêche encore aujourd'hui le développement d'institutions judiciaires stables et indépendantes dans les cinq États issus de son éclatement. Le concept ethnique revient très souvent dans la nomination des juges et dans leur prise de décision. Au Monténégro, les relations de proximité pénalisent fortement la justice. Le Conseil de l'Europe a par exemple demandé l'arrêt de la nomination de juges par le parlement. Ce problème est très récurrent dans les systèmes post-communistes, où la justice n'avait qu'un faible rôle. Le concept de justice indépendante n'a pas encore pris racine. Les réformes judiciaires sont lentes et difficiles. On remarque par exemple, dans tous les pays, une absence de motivations des décisions des juges. Ni l'interprétation juridique, ni le concept de proportionnalité ne sont encore entrés dans les mentalités.

En Serbie, suite à la ratification de la constitution serbe de 2006, l'ensemble des juges a fait l'objet d'une procédure de nomination afin qu'ils répondent aux critères fixés par le nouveau texte constitutionnel. Parmi les 3000 juges ayant fait l'objet de la procédure de nomination, 800 ont été démis de leurs fonctions après la décision du Conseil supérieur de la justice. Face à ce nombre important, un réexamen a été demandé par le gouvernement. Cette nouvelle procédure a fait face à plusieurs difficultés : des nominations politisées, des interférences de la présidence, plusieurs dysfonctionnements procéduraux... Elle a fait l'objet de critiques de la part de la Commission de Venise et de la Commission européenne, ainsi que de nombreuses ONG serbes et européennes, qui ont souligné l'insuffisance de motivation des décisions, le manque de transparence ou de qualifications de certains juges. Après avoir terminé le

---

(1) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=22306&lang=fr>

réexamen de la procédure en 2012, le Conseil supérieur de la justice a finalement maintenu sa décision, ne réintégrant qu'une centaine de juges supplémentaires.

Au-delà de la question des limites à l'indépendance et à la professionnalisation de la justice, les équipes au pouvoir sont souvent parvenues à développer un contrôle des institutions et à se présenter à la fois comme les héritiers des nationalistes et les artisans de l'adhésion à l'Union européenne. En adoubant régulièrement leurs réformes sans critiquer avec force les dérives qui ont surgi ici et là, l'Union européenne fait du processus d'adhésion une machine à assoir leur légitimité. Les différents gouvernements ont parfaitement intégré les codes de communication de l'Union européenne et de la diplomatie, leur permettant de faire valoir les réformes entreprises et d'obtenir *in fine* une gratification européenne qui les conforte, y compris dans des pratiques qu'il convient de faire disparaître. Aucune alternative ne se dégage.

Au Monténégro, pourtant le plus avancé des six pays sur la voie de l'adhésion, la situation politique est peu enviable. Le DPS, issu de l'ancien Parti communiste, est au pouvoir, seul ou en coalition, depuis l'indépendance du Monténégro, en 2006, et même depuis l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, en 1992. Cette absence d'alternance est un cas unique parmi les candidats à l'adhésion à l'Union européenne et se traduit par un contrôle de tous les rouages de la vie administrative et économique par l'entourage des responsables gouvernementaux. Le système de financement public de la vie politique favorise ce conservatisme puisque les formations politiques reçoivent 0,6 % du budget national, auxquels s'ajoutent 0,25 % les années d'élections législatives. Et malgré tous les progrès reconnus par la Commission européenne, la mystérieuse tentative de coup d'État qu'aurait connue le pays lors des élections d'octobre 2016 jette le trouble sur le fonctionnement de la vie politique monténégrine.

Dans la plupart des pays, la dépolitisation de la fonction publique est un enjeu majeur. En Macédoine, par exemple, l'administration demeure très politisée et recevrait des consignes de vote pour les élections. En Bosnie-Herzégovine, la classe politique fonctionne comme des clans, usant du clientélisme pour s'assurer des soutiens locaux, créant des postes dans une fonction publique de 180 ministères, avec les avantages associés aux fonctions occupées, par ailleurs attractives en période de fort chômage.

Le cas de la Macédoine est éclairant des pratiques anciennes mais aussi d'une évolution très négative dans laquelle l'Union européenne n'est pas exempte de responsabilité. Depuis avril 2014, entre contestations des élections, menaces contre l'opposition, révélations dans l'affaire des écoutes mettant en cause les pratiques illégales et la mainmise sur les médias et la justice, décisions d'amnistie, le feuilleton est terrible. Comme si aucun processus d'élargissement n'avait été engagé. L'Union européenne aura eu beaucoup de mal à intervenir dans cette crise qui n'est pas terminée et que l'on fait semblant d'oublier après des élections sans incidents qui n'ont rien réglé. Reste en revanche l'image du soutien du ministre des Affaires étrangères autrichien à l'égard du parti macédonien au pouvoir...

### Trois ans de crise en Macédoine ou l'absence d' « européanisation » des pratiques

L'élection présidentielle de 2014 et les élections législatives d'avril ont donné une double victoire au parti macédonien au pouvoir : le Président sortant G. Ivanov était réélu et le VMRO-DPMNE atteignait presque la majorité absolue au parlement. L'opposition sociale-démocrate, dénonçant des carences dans l'organisation des élections, refusa de reconnaître le résultat du scrutin et entama un boycott du parlement. Cette crise politique démontra s'il en était besoin qu'au-delà de la validation par des organes extérieurs du bon déroulement d'élections, la question de la capacité à accepter leurs résultats n'était pas acquise.

La réponse fut plus inquiétante encore. L'ancien Premier ministre Nikola Gruevski (VMRO) annonça en effet l'inculpation du chef de l'opposition sociale-démocrate (SDSM), Zoran Zaev, pour espionnage et menaces contre l'ordre institutionnel, rappelant des pratiques d'un autre temps. C'est dans ce contexte délétère que fin janvier 2015 éclata « l'affaire des écoutes ». À la suite de l'annonce de son inculpation, Zoran Zaev divulga à intervalles réguliers plus d'une trentaine d'enregistrements téléphoniques exposant, selon l'opposition, les pratiques illégales du gouvernement et la mainmise de celui-ci sur les médias et la justice.

Le Commissaire chargé du voisinage et des négociations d'élargissement, M. Hahn, a lancé une médiation permettant aux leaders des quatre principaux partis politiques macédoniens (slaves - SDSM, VMRO et albanais - DUI et DPA) de parvenir à l'« accord de Przino », signé le 15 juillet 2015. Celui-ci fixait le calendrier et les modalités de la transition politique jusqu'aux élections législatives anticipées du 24 avril 2016. Il prévoyait, entre autres : le départ du premier ministre Nikola Gruevski, remplacé par le Secrétaire général de son parti (VMRO) M. Emil Dimitriev, le retour de l'opposition au parlement, la nomination de nouveaux ministres issus du SDSM, la nomination d'un procureur spécial afin d'enquêter sur les affaires dévoilées par les écoutes et la réforme de la loi électorale.

Le 12 avril, le Président Ivanov décidait une amnistie présidentielle, qui prévoyait la suspension des poursuites contre 56 responsables du scandale des écoutes téléphoniques. Proprement hallucinante, cette décision provoqua le retrait de l'opposition du processus électoral, des manifestations (mouvement *Protestiram*), un blocage des réformes et le report des élections *sine die*. Le 6 juin 2015 le Président Ivanov annulait sa décision d'amnistie, et après plusieurs semaines de négociations, sous les auspices des ambassadeurs de l'Union européenne et des États-Unis, les représentants des partis parvinrent, le 20 juillet, à un accord dessinant un possible calendrier pour de futures élections.

Cet accord comprend de nombreuses dispositions portant notamment sur la réforme des médias, la liste électorale et le fonctionnement du gouvernement technique. Le 31 août, les représentants des partis entérinaient la date des élections au 11 décembre et un gouvernement technique de transition était début septembre, suivi par la dissolution du Parlement le 17 octobre.

La situation toujours n'est pas réglée. Les élections du 11 décembre ont vu la victoire du VMRO de Nicolas Gruevski, mais d'une courte tête. Non seulement sa pratique du pouvoir n'a pas été massivement rejetée, mais la répartition des sièges au parlement avec l'opposition (51 sièges contre 49) est source d'instabilité. C'est une impasse à tous points de vue et il est fort probable que de nouvelles élections se tiendront dans un avenir proche. Dans l'intervalle, l'espoir est faible que le procureur spécial puisse travailler dans de bonnes conditions et que des réformes soient conduites pour améliorer la situation dans les médias. Un point positif toutefois : les résultats ont dans un premier temps été contestés par l'opposition, un nouveau vote a été organisé dans une municipalité et le score final a été entériné par tous.

## II. ANCRER UNE ZONE STRATÉGIQUE DANS L'EUROPE DÉMOCRATIQUE PACIFIÉE

Les développements précédents ont démontré le caractère structurant du processus d'adhésion à l'Union européenne dans la transformation des six États des Balkans occidentaux. Ils ont aussi démontré ses limites, afin de poser clairement le fait qu'il ne peut à lui seul relever les défis posés et appeler à un sursaut politique. Les différents gouvernements de la région ont parfaitement intégré les codes de communication de l'Union européenne et de la diplomatie, leur permettant de faire valoir les réformes entreprises en occultant certaines dérives. De son côté, l'Union européenne se limite trop souvent à une évaluation des progrès formels et aux symboles politiques, en négligeant la véritable mise en œuvre des politiques menées et les mécanismes politiques informels qui caractérisent les Balkans occidentaux.

La négligence avec laquelle l'Union européenne en général et la France en particulier traite l'évolution de la situation intérieure des six États dénote également le fait que ces pays sont considérés comme des États périphériques dont les dynamiques seraient dépourvues de liens avec celles à l'œuvre dans « nos » pays européens. La déduction étant que l'Union européenne doit prioritairement traiter ses propres problèmes et conforter des dirigeants qui garantissent une certaine stabilité – fausse nous y reviendrons – en maintenant le miroir aux alouettes de l'adhésion.

Cette analyse relève d'une faute politique car les Balkans n'ont pas uniquement une vocation européenne, ils sont au cœur de l'Europe, géographiquement et politiquement. Il ne saurait en être fait abstraction pour examiner les défis que nous devons relever comme pour y apporter des solutions opérantes. Ce renversement de perspectives, le retour d'une présence européenne forte, deviennent urgents dans un contexte de retrait des États-Unis de la région. À défaut, le vide qui s'est installé s'accroîtra et c'est l'Europe qui en paiera le prix.

Car le maintien des Balkans dans un statut d'enclave peu développée, condamnée à attendre dans l'antichambre de l'Europe, risquerait de réveiller de vieux démons. En enfermant ces pays dans cette toute récente expression de « Balkans occidentaux » dont on voudrait croire en la singularité, en refusant de penser la région comme une partie de l'Europe, traversée des mêmes défis que nos pays européens, ne cherche-t-on pas à nous rassurer en créant une zone tampon qui nous permet d'occulter nos propres crises ? Une telle politique aurait sans nul doute pour issue, là-bas comme ici, de laisser gagner dans un espace vide de sens l'instabilité que précisément on avait érigée comme cible prioritaire de notre action européenne.

## **A. LES BALKANS SONT AU CŒUR DE L'EUROPE**

L'expression consacrée de poudrière pour caractériser les Balkans a le mérite de souligner l'attention qu'il convient de porter à la stabilité de la région. Il a aussi l'inconvénient majeur d'éluider toute réflexion sur les causes de cette instabilité en renvoyant son origine à des temps immémoriaux, en conduisant à traiter le « problème » balkanique comme une fatalité insurmontable.

D'une certaine manière, la prédominance d'une approche sécuritaire, l'obsession de la stabilité des Balkans, nous empêche de penser la région dans sa contemporanéité. Cette approche en vient au contraire à geler des situations intenable, à inscrire dans un temps indéterminé l'absence de solutions et à produire ainsi l'instabilité qu'elle était censée éviter.

Les années 2000 resteront gravées, s'agissant du processus d'intégration des Balkans occidentaux, comme celles d'une décennie perdue. Les problèmes principaux, qui nécessitent une volonté politique forte, n'ont guère été résolus. Parallèlement, les perspectives de développement politique, économique et social escomptées au travers du processus d'adhésion ou d'association se sont étiolées. L'élan en faveur des réformes s'amenuise, le discours pro-européen et son assise populaire s'émoussent et la question de la régression sur le plan de l'État de droit et des libertés est ouvertement posée, comme au sein de l'Union européenne doit-on ajouter. Et pendant ce temps, on assiste à un exode massif de la jeunesse balkanique qui est pourtant l'avenir de ces pays et de la démocratie dans ces pays.

### **1. Marasme économique et risques de résurgence des nationalismes : la crédibilité du modèle européen se joue aussi dans les Balkans**

Il faut ici rappeler que durant les conflits armés qui ont émaillé la décennie 1990, l'Union européenne a brillé par sa désunion et son incapacité à agir. Ce sont les États-Unis qui sont intervenus de façon décisive pour mettre fin aux conflits en ex-Yougoslavie, puis l'OTAN qui a joué un rôle de premier plan au Kosovo.

En revanche, après-guerre, l'Union européenne s'est imposée en quelques années comme le premier partenaire politique, économique et commercial des Balkans. A partir des années 2000, l'Union européenne a représenté pour les populations des Balkans l'espoir d'une « normalisation » de la région, la garantie de prospérité et de stabilité, ce qui d'ailleurs explique la « conversion » de tous les anciens chefs de guerre nationalistes au projet européen.

Or, avec la crise financière de 2008 et la faillite du projet européen culminant avec le Brexit, mais aussi les difficultés de l'Union européenne à répondre aux défis des Balkans, le rêve européen s'étiole. En dépit des avancées du processus européen, régulièrement proclamées par les dirigeants balkaniques, la population n'a pas vu ses conditions de vie s'améliorer. Si l'on n'y prend pas garde, l'intégration européenne pourrait même devenir une machine à légitimer des dérives autoritaires et nationalistes des artisans du rapprochement avec

l'Union européenne. Certes, les Balkans n'ont pas le monopole de la résurgence des nationalismes et des tentations autoritaires, comme le montrent les exemples hongrois ou polonais, mais ils présentent des risques de déstabilisation que l'on ne rencontre pas ailleurs.

C'est donc la crédibilité du modèle européen qui se joue aujourd'hui dans la région, si l'Union européenne est incapable de conduire un processus qui améliore la vie des habitants, qui réponde aux aspirations de libertés politiques et individuelles.

*a. Près de vingt ans après le « Pacte de stabilité », les difficultés de l'Union européenne à accompagner la transition économique*

En 1999 a été lancé à Sarajevo le « Pacte de stabilité », en lien avec le FMI et la Banque mondiale, dont l'objectif principal était d'accompagner la transition des économies balkaniques : de la normalisation économique viendrait la normalisation politique, selon le chemin historique tracé par l'Union européenne elle-même. En 2006, ce Pacte a été remplacé par le Conseil de coopération régionale, doté d'un accord de libre-échange CEFTA, signé la même année. S'y est ajoutée la Stratégie 2020 pour l'Europe du sud-est qui vise à accroître les échanges intra-régionaux, à réduire le déficit structurel de la balance commerciale et accroître le niveau de vie de la région. Le bilan de ces différentes initiatives est quelque peu mitigé.

Après une courte décennie de rattrapage économique, entre 2000 et 2008, les économies balkaniques ont été touchées de plein fouet par la crise financière et peinent depuis à sortir de la récession.

En réalité, les performances en termes de croissance des années 2000 dissimulaient des réelles fragilités économiques : l'afflux massif d'investissements directs étrangers s'est concentré sur des secteurs comme la banque ou l'immobilier, sans participer à la modernisation de l'appareil productif. Ce qui a eu pour effet d'accélérer la désindustrialisation et la baisse de compétitivité : la production industrielle de la Serbie a par exemple été divisée par deux entre 1990 et 2000 ; tous les pays de la zone ont des balances commerciales déficitaires de 20 % en moyenne et leurs exportations représentent moins de la moitié du PIB.

Le PIB par habitant dans les Balkans ne représente que le quart de celui de l'Europe occidentale et la moitié de celui de l'Europe centrale et orientale, c'est-à-dire des nouveaux membres de l'Union européenne. Le PIB de la Serbie ne représente encore que les trois quarts de celui de 1989. En conséquence, le chômage atteint des niveaux très élevés : un quart, le plus souvent un tiers de la population active ; au Kosovo, ce taux est même de 50 % et en Bosnie-Herzégovine 70 % des jeunes seraient sans emploi.

En outre, la décennie 2000 a vu les inégalités s'accroître considérablement dans les Balkans (hausse de 10 points du coefficient de Gini), de même que les profonds déséquilibres du marché du travail : chômage endémique (en moyenne

de 50 % pour les jeunes de 16 à 25 ans), faiblesse du taux d'emploi (inférieur à 50 %), économie informelle surdimensionnée (entre le quart et le tiers du PIB), fuite des cerveaux et exode des jeunes en Europe occidentale, mais aussi en Amérique du nord et en Australie.

Contrairement aux PECO ou même à l'Espagne ou au Portugal, dont le rattrapage économique avait été particulièrement rapide en prévision de leur adhésion à l'Union, les pays des Balkans peinent à rejoindre les standards européens. Pire, la Serbie, la Bosnie Herzégovine et le Monténégro ont des PIB inférieurs à la fin des années 1990. Seule l'Albanie semble avoir tiré profit de sa transition d'une économie communiste vers une économie de marché.

Malgré la multiplication des initiatives européennes, et comme l'a souligné Jean-Arnaud Dérens devant la mission, le début des années 2000 a été au plan économique une décennie perdue pour les Balkans occidentaux : *« l'Union européenne n'a pas impulsé d'ambitieux politiques régionales de développement, ce qui aurait pu être l'équivalent d'un plan Marshall pour les Balkans d'après-guerre. Au lieu de cela, le seul modèle de développement économique envisagé reposait sur le couple privatisations-investissements étrangers, qui s'est parfois soldé par le pillage des ressources publiques et l'appauvrissement de la population. Aujourd'hui, la situation des six pays est dramatique sur le plan économique, et il y a peu de chances qu'elle s'améliore. »* Enfin, les efforts pour renforcer les échanges intra-balkaniques n'ont pas porté leurs fruits, les économies de la région étant peu complémentaires, ce qui a eu pour effet de renforcer une dépendance économique déjà forte aux pays membres de l'Union.

Face à la dégradation des conditions de vie, la colère de la population s'amplifie, comme en témoigne le nombre et l'intensité des mouvements sociaux qui ont touché la quasi-totalité des pays des Balkans depuis 2010 – la Slovaquie en 2012, la Bulgarie en 2013, la Bosnie-Herzégovine en 2014, la Serbie et la Macédoine en 2015 – au point que certains commentateurs ont pu prédire un « printemps des Balkans », qui en réalité n'est jamais advenu, faute de traduction politique des mouvements populaires.

Parmi les plus emblématiques, citons les mouvements populaires en Bosnie-Herzégovine, les premiers depuis la fin de la guerre. Dès 2012, des centaines de manifestants sont descendus dans la rue à Banja Luka pour protester contre le remplacement d'un parc par un complexe présidentiel. En 2013, des milliers de manifestants protestaient à Sarajevo en faveur de l'adoption d'une loi leur permettant d'enregistrer les nouveau-nés auprès des autorités. La révolte de 2014 marque une nouvelle étape, avec des affrontements entre la police et les travailleurs des usines de Tuzla. Le mouvement s'étend ensuite à Sarajevo, où la présidence de la République est incendiée et où des assemblées citoyennes (plenum) se constituent pour réclamer la démission des gouvernements cantonaux, le retour sur les privatisations et la fin de la corruption.

On pourra aussi citer les deux grandes vagues de mobilisation en 2015 et 2016, en Macédoine, s’opposant au régime de Nikola Gruevski. Enfin, le projet d’aménagement urbain de Belgrade a suscité au printemps 2015 des manifestations réunissant des milliers de participants, pour dénoncer la destruction de quartiers de la ville et l’opacité financière du projet.

Il faut noter que ces mouvements ont vu converger des luttes syndicales classiques avec des nouvelles formes de mobilisation (étudiants, assemblées populaires, combats contre des projets d’urbanisme). Surtout, toutes les manifestations ont été marquées par un rejet massif des élites et des partis traditionnels, qu’ils avaient pourtant élus ou soutenus auparavant sur la base de leur programme européen.

### ***b. La formation de « déserts démographiques » au cœur de l’Europe***

Les Balkans, souvent vus d’ici comme une zone de transit des migrations lointaines (*cf. infra*), sont d’abord une terre d’émigration : la situation économique et sociale dramatique incite les populations des Balkans occidentaux à chercher un avenir meilleur en Europe occidentale ou plus loin. Le phénomène prend aujourd’hui une ampleur préoccupante : certains pays se vident littéralement de leurs forces vives, notamment les jeunes et les plus diplômés.

L’Albanie et le Kosovo figurent parmi les cas les plus saillants de cette fuite vers l’Europe occidentale : depuis 1990, le phénomène des migrations a concerné près du quart de la population albanaise d’Albanie, du Kosovo et de Macédoine.

Les jeunes Albanais qui fuient des taux de chômage très élevés se dirigent essentiellement vers l’Allemagne, premier pays d’accueil des Albanais. Pourtant le taux d’acceptation des demandes d’asile est faible : en 2015 il ne s’élève qu’à 0,6%. Entre 700 et 800 migrants albanais ont été rapatriés d’Allemagne à la fin de l’année 2015.

Pour prévenir les départs, le gouvernement albanais multiplie les mesures de dissuasion à travers des avertissements régulièrement publiés dans les journaux, lesquels mettent en garde les candidats contre les maigres chances de voir leur demande d’asile acceptée, et contre les escroqueries des faux passeurs. D’autres pays des Balkans ont été invités par l’Union européenne à prendre des mesures pour limiter les départs.

Cependant, en l’absence d’amélioration de la situation économique et sociale, rien ne devrait juguler les flux. Il est ainsi frappant de constater que depuis la suppression du régime des visas, les demandes de protection internationale des citoyens des Balkans occidentaux représentent une part croissante des dossiers de demande d’asile auprès de l’Union européenne. Au point qu’en décembre 2013, il a été décidé de créer un mécanisme permettant de réintroduire des visas pour les pays dont les citoyens sont suspectés de présenter de fausses demandes d’asile.

La crise migratoire sans précédent qui a touché le Kosovo en 2014-2015 est ici un exemple éloquent : entre 100 000 et 150 000 personnes ont quitté le pays en quelques mois, soit plus de 5 % de la population. La signature, sous l'égide de Bruxelles, d'un accord avec la Serbie et la rumeur selon laquelle l'Allemagne accorderait protection à tous les candidats à l'asile, ont poussé sur les routes des milliers de Kosovars. Ces candidats à l'asile, principalement des populations très défavorisées, ont traversé la Serbie pour rejoindre l'espace Schengen en Hongrie et en Allemagne.

La réponse de l'Union européenne est immédiate : la Commission européenne brandit la menace de la suspension des négociations relatives à la libération des visas si le Kosovo ne contient pas sa population. Surtout, les États membres placent le Kosovo dans la liste des pays-sûrs afin de permettre le rapatriement des migrants : depuis janvier 2015, environ 13 000 ont été rapatriés, principalement d'Allemagne. Le retour de ces migrants en situation d'extrême précarité affecte l'équilibre social, déjà précaire, du pays, et l'on peut penser que cette partie de la population restera candidate au départ.

Les conséquences de cette émigration massive sont dramatiques pour les pays en question: vieillissement de la population, perte main d'oeuvre, dégradation des services publics de base, notamment sanitaires.

Le cas de la Bosnie-Herzégovine est à ce titre particulièrement alarmant. La situation économique est catastrophique, et pousse les jeunes, dont le taux de chômage avoisine les 60 %, à partir. Plus de 80 000 personnes auraient quitté le pays ces deux dernières années, en majorité de jeunes familles. Le pays est en train de perdre ses travailleurs les plus qualifiés, mais aussi sa jeunesse - la moyenne d'âge est passée de 32 à 39 ans en une quinzaine d'années. Dans certaines régions, il est quasiment impossible de trouver des médecins, partis en grande partie pour l'Allemagne où les salaires sont près de dix fois supérieurs. Le phénomène devrait s'accroître, et le pays pourrait perdre la moitié de sa population d'ici 2100 selon les estimations des Nations-unies.

Ce phénomène a aussi des conséquences économiques importantes, car il accentue la dépendance des Balkans à la bonne santé économique de l'Union européenne. Jusqu'en 2008, les travailleurs émigrés en Europe centrale ont constitué une source de revenus importants pour leur pays d'origine, mais la crise financière les a touchés eux aussi. Ainsi en Albanie, non seulement la crise a entraîné une baisse des flux de devises de l'étranger, mais aussi le retour des émigrés albanais, ce qui a aggravé un contexte économique et social déjà dégradé.

Par ailleurs, tous les pays des Balkans connaissent une inquiétante « fuite des cerveaux », qui les privent de leur main d'œuvre la plus qualifiée. Les jeunes diplômés ingénieurs, médecins, informaticiens se voient offrir des opportunités professionnelles qu'ils ne trouvent pas chez eux, en Allemagne ou aux États-Unis. Selon une étude de 2013 de l'agence de presse Anadolu, 12 000 jeunes Serbes diplômés quitteraient le pays chaque année.

Les conséquences démographiques doivent aussi être soulignées : tous les pays de la zone, à l'exception du Monténégro, enregistrent des taux de fécondité inférieurs à la moyenne européenne, très en deçà du seuil de renouvellement de la population. Au dépeuplement de certaines régions s'ajoute leur vieillissement prématuré, ce qui laisse présager une crise du système de protection sociale.

Il ne faut pas par ailleurs sous-estimer les effets sociaux de la réadmission dans les Balkans des émigrés dont l'Europe ne veut pas. C'est notamment le cas des Roms. Bien que victimes d'exclusion, voire de xénophobie (difficultés d'accès à l'école et à l'emploi), leurs demandes d'asile sont systématiquement jugées abusives. Leur rapatriement pose des problèmes d'intégration, sur fond de discrimination persistante.

Ces difficultés économiques et sociales sont indissociables de l'analyse des réformes sur la voie de l'adhésion et de la dégradation de la situation politique intérieure des États des Balkans occidentaux. C'est bien la crédibilité de l'Union européenne, premier partenaire économique et commercial de la région, qui est en jeu : l'échec de la transition annoncée a en effet créé une très forte désillusion au sein de la population.

L'Europe, considérée comme le « graal » économique, a perdu de sa séduction pour l'opinion publique, par ailleurs amputée d'une jeunesse partie ailleurs chercher un avenir meilleur, créant les conditions d'un raidissement politique. Les nationalismes se réveillent et des dérives autoritaires se font jour. En outre, l'absence de développement rend les pays balkaniques vulnérables à la mainmise d'autres acteurs régionaux, au premier rang desquels la Russie et la Turquie, qui séduisent aussi pour leur modèle politique fondé sur l'autorité.

### *c. Autoritarismes pro-européens et résurgence des nationalismes : les ratés de la conditionnalité européenne*

À l'orée des années 2000, la vie politique des pays des Balkans se structurait selon un clivage opposant d'une part, les pro-européens, démocrates et libéraux, et d'autre part, les nationalistes, hostiles à ce projet et souvent liés aux régimes autoritaires d'avant-guerre. En 2000, la chute du gouvernement Milosevic en Serbie, et l'alternance en Croatie, ont commencé de tracer la voie, certes difficile, de la « normalisation politique ». En l'espace de quelques années, les élites, d'abord économiques, puis politiques, se sont toutes ralliées au projet européen, le Monténégro et la Serbie en offrent une parfaite illustration. La bataille culturelle semblait devoir être remportée par l'Union européenne.

Cependant, si l'on porte un regard attentif sur les derniers événements politiques dans la région, rien n'est moins certain. L'Union européenne a peut-être trop compté sur le pouvoir prescriptif et normatif du processus d'adhésion, qui aurait dû à lui seul entraîner une transformation profonde des paysages politiques balkaniques. Cette approche relève d'une certaine naïveté. Il ne faut pas oublier en effet que le discours pro-européen est aujourd'hui porté par le même personnel

politique qui s'en faisait l'adversaire il y a quelques années : choix tactique qui pourrait s'avérer fragile.

Ainsi en Serbie, l'alliance entre les démocrates de Boris Tadic et le Parti socialiste de Serbie d'Ivica Dačić, en 2008, a démontré aux nationalistes qu'ils ne pourraient plus gagner une élection sans adopter un discours pro-européen. C'est dans cette optique que les dissidents du Parti radical serbe (SRS), canal historique du nationalisme serbe, ont, dans la foulée de l'aggiornamento doctrinal du HDZ croate, créé le nouveau Parti progressiste serbe (SNS), qui a remporté les élections de mai 2012. En l'absence d'autre grand mythe politique mobilisateur, notamment celui de la « Grande Serbie », la marche vers l'Union européenne s'est imposée par défaut comme le nouveau projet national. Mais cette conversion européenne ne s'est pas véritablement traduite par un renouvellement des élites ou par un changement radical des pratiques politiques. Surtout, si l'euroscepticisme continue de gagner la société serbe (51% des 18-29 y seraient hostiles au projet européen)<sup>(1)</sup>, la stratégie européenne pourrait être partiellement abandonnée par le pouvoir.

Le même constat vaut pour le Monténégro, parfois présenté comme le plus à même d'intégrer l'Union européenne après la Croatie. Le Parti démocratique des socialistes (DPS), hérité en partie de la Ligue des communistes monténégrins qui dirigeait le pays depuis 1945, est à la tête du pays depuis 1991. Milo Đukanović, l'homme fort du Monténégro, après avoir été l'allié de Milosevic et un partisan du nationalisme serbe, a opté pour le rapprochement avec l'Union européenne et l'OTAN afin d'engager son pays sur la voie de l'indépendance. En réalité, le Monténégro illustre une dangereuse tendance au sein des pays des Balkans à mettre en scène une attitude pro-européenne pour consolider des régimes aux pratiques qui dans les faits s'éloignent des standards européens : ainsi de la répression des manifestations sociales de 2015, présentées comme des démonstrations pro-russes et anti-européennes.

Il faut reconnaître les limites d'une normalisation politique imposée par le haut à des pays encore marqués par la guerre et aux constructions nationales inachevées que les développements précédents ont explicitées. L'une des causes de la stagnation dans les Balkans est liée à une très faible évolution des élites au pouvoir et à des pratiques politiques, qui ne permettent pas à une nouvelle génération d'Européens convaincus de mettre en œuvre le changement. Le modèle de société qui perdure trouve une assise dans une génération qui a connu le communisme et les réflexes légitimistes, comme dans le sentiment nationaliste qu'il réactive. Il limite les réformes portées par l'Union européenne et la vision d'ouverture qu'elle souhaite porter car, sans remise en cause de ce modèle, la seule politique demeure la dénonciation systématique du voisin comme ennemi et l'engrenage d'accusations mutuelles.

---

(1) *Institute for European Affairs*, juillet 2016 « *Serbia after Brexit* ».

Or, dans le même temps, la jeunesse émigre massivement et l'Union européenne valide les processus formels. L'emprise des gouvernants en place s'accroît et l'on assiste à un exercice du pouvoir totalement décomplexé. Au-delà du maintien des pratiques, il convient désormais de s'interroger sur l'évolution future des nouveaux régimes arrivés au pouvoir à partir de 2010, que l'on pourrait qualifier « d'autoritaires pro-européens », dont l'europhilie pourrait mal résister à la crise que traverse l'Union européenne. On assiste en effet à une forme de résurgence des nationalismes qui n'est pas sans rappeler ce qui se passe au sein même de l'Union européenne.

Les dirigeants balkaniques tiennent encore aux Européens le discours qu'ils veulent entendre. Mais dès lors que la pression politique de l'Union européenne se relâche, et que son pouvoir d'attraction faiblit par rapport à d'autres modèles (russe et turc en particulier), il n'est pas à exclure un retour aux pratiques autoritaires et nationalistes d'avant-guerre. Déjà, on voit bien avec le recul que les gouvernements locaux prennent plus de libertés vis-à-vis des réformes. Celles qui sont mises en œuvre rapidement sont celles qui servent leurs intérêts directs, notamment celles qui sont requises pour obtenir la libéralisation des visas. Ces réformes font consensus et reçoivent un vote favorable de l'opposition. Les autres, particulièrement celles qui concernent l'État de droit, donnent lieu à une mobilisation bien moindre et les partis d'opposition s'opposent à leur mise en œuvre. Les difficultés de la réforme judiciaire en Albanie, avec la mise en place d'une procédure de *veting*, constituent un bon exemple.

Ce constat plaide au contraire pour renforcer le principe de conditionnalité, même si les États des Balkans y voient souvent des manœuvres politiques. Le déblocage des dossiers conditionnant la libéralisation des visas avec le Kosovo (fixation de la frontière avec le Monténégro et renforcement de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée) accrédirait cette thèse. A ce jour, le principe de conditionnalité a plutôt tendance à être édulcoré pour accrédirer la perspective européenne et garantir la stabilité.

Il ne faut pas sous-estimer de plus l'impact des exemples croate ou hongrois sur les dirigeants balkaniques. L'absence de réaction de Bruxelles face à la tendance des dirigeants hongrois à s'affranchir des règles politiques et juridiques de l'Union n'est pas de nature à renforcer son modèle. Non plus que le silence face au retour du gouvernement Oreskovic à Zagreb à une rhétorique digne des années 1990, trois ans seulement après son adhésion à l'Union européenne. La crise des migrants a enfin fini de pousser les pays des Balkans dans les bras du groupe de Višegrad.

Dans ce contexte, des événements qui auraient été inimaginables il y a quelques années se sont produits naturellement, sans véritable réaction. Et les deux menaces pour la stabilité de la région – l'absence de gouvernance en Bosnie-Herzégovine et le statut du Kosovo – dont on croyait qu'elles seraient naturellement éteintes par la perspective d'intégration européenne, ressurgissent avec force.

**Le train que Belgrade a fait partir pour le Kosovo** est une des pires provocations de Belgrade depuis 2008, révélatrice d'un processus d'adhésion européenne en panne. Si la Serbie ne se préoccupe plus de pacifier ses relations avec Pristina et se laisse aller à de telles provocations, alors même que la normalisation de ces relations constitue une condition sine qua non de l'adhésion à l'UE, cela montre bien le détachement de Belgrade vis-à-vis de cette perspective d'adhésion, et l'incapacité de l'Union européenne à réagir et régler ce dossier.

Autre sujet, la gouvernance de la Bosnie-Herzégovine, serpent de mer depuis la fin de la guerre : il est frappant de constater l'absence de réaction de Bruxelles face à la décision de Milorad Dodik de convoquer un référendum sur le maintien de la fête nationale serbe en Republika Srpska, en septembre 2016.

Le gouvernement de l'entité a choisi d'ignorer la suspension du projet par la Cour constitutionnelle, et le « oui » l'a emporté à 99,8 %. Le Président Dodik, a été convoqué pour une audition par le Parquet de Bosnie-Herzégovine. Invoquant sa sécurité, il refuse de se déplacer à Sarajevo. Enfin, il a entamé la reconstitution de l'armée de la Republika Srpska à partir d'unités détachées de l'armée de Bosnie-Herzégovine. Ces unités ont défilé à l'occasion de la fête nationale serbe, qui a bel et bien eu lieu le 9 janvier dernier.

Mais si M. Dodik utilise depuis le début le référendum de sécession comme un moyen de maintenir le statu quo, il pourrait être pris à son propre piège et être contraint de l'organiser. Or il ne saurait quoi faire du résultat très probablement positif de ce référendum, dans la mesure où il ne souhaite pas une réunification avec Belgrade, qui ferait de la Republika Srpska une simple province serbe.

Le 17 janvier 2017, M. Dodik a été placé sous régime de sanctions par le Bureau de contrôle des avoirs étrangers (OFAC) du Département du Trésor des États-Unis. Cette désignation a été effectuée à l'initiative du Département d'État, sur la base de l'Executive Order 13304. Cet ordre de 2003 prévoit des sanctions contre les personnes faisant obstacle aux accords de paix de Dayton. À travers ses actions, M. Dodik représenterait « une menace significative pour la souveraineté et l'intégrité territoriale » du pays, selon le Département du Trésor. Cette décision bloque les éventuels avoirs de M. Dodik sous juridiction américaine et interdit à tout ressortissant américain de faire affaire avec lui.

Après cette décision, la Délégation de l'Union européenne s'est contentée de rappeler les conclusions du Conseil d'octobre 2016, « regrettant » la tenue illégale du référendum. Elle a indiqué qu'aucune « mesure restrictive » de l'UE n'était à l'examen à ce stade, mais que les institutions européennes demeuraient attentives au non-respect des décisions de la Cour constitutionnelle. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont diffusé leurs propres communiqués, reprenant en partie ces éléments de langage mais adoptant une ligne plus ferme, qui agit de fait en soutien des sanctions américaines.

La question qui se pose est celle de savoir si l'Union européenne souhaite que M. Dodik soit pris à son propre piège, c'est-à-dire si elle veut prendre le risque d'un dérapage total. Ce serait assurément une catastrophe. La même question se pose s'agissant des relations entre la Serbie et le Kosovo. Peut-on espérer une réaction en cas de proclamation de la communauté des communes serbes ?

Par son éclatante faiblesse, l'Union européenne laisse dangereusement les dérives s'installer. Si les responsables de ces dérives sont les premiers soutiens du processus d'élargissement, l'Union européenne doit permettre d'espérer un changement, ce qui ni la situation économique, ni celle des libertés publiques n'accrédite. Comme le résume crûment Florent Marciacq<sup>(1)</sup> : « *En Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, les divisions entre communautés et le manque de vision commune restent des obstacles majeurs à toute forme de transition. En Serbie et au Monténégro, la persistance des structures héritées de la guerre, favorisant la collusion des intérêts politiques, économiques, policiers, militaires et les réseaux criminels organisés, a entravé les processus de démocratisation, donnant naissance à des régimes libéraux sur le plan économique mais politiquement autoritaires. C'est en Macédoine, pays candidat à l'adhésion depuis 2005, que l'effondrement de l'État de droit ces dernières années a été le plus spectaculaire. Partout dans la région, par ailleurs touchée par la crise économique, la liberté de la presse et le respect des droits civiques reculent.* »

Encore faudrait-il ajouter que l'Union européenne et ses États membres portent une très lourde responsabilité dans ces évolutions.

Le dialogue euro-balkanique vit au final aujourd'hui une période particulière, un moment de flottement où aucune perspective n'est limpide, et ce vide politique se mêle dangereusement à des difficultés économiques considérables. Une des principales conséquences du consensus pro-européen est en effet qu'il vide le débat politique de toute substance, alors que l'adhésion à l'Union européenne doit reposer sur des convictions.

Quand l'ensemble des formations politiques disposant d'une représentation partagent un même objectif et identifient le même chemin pour y parvenir, le débat politique est réduit à savoir qui se montrera le plus capable de mettre en pratique la feuille de route élaborée par les experts européens. Cela conduit l'Union européenne à asseoir l'autorité des gouvernements jugés stables. Cela offre un instrument à tous ceux qui sauront adopter les codes requis, y compris pour satisfaire les appétits de pouvoir des potentats locaux ou à habiller les obsessions nationalistes du moment.

---

(1) « Comment relancer une dynamique européenne dans les Balkans occidentaux ? », 11 octobre 2016 – La Documentation française © DILA.

*d. Les libertés individuelle, un sentiment diffus de régression ; l'exemple de la presse et du débat public*

Malgré les progrès constatés par l'Union européenne, en réalité, les rapporteurs ne peuvent que souligner une impression diffuse de régression des droits, de pouvoirs en place qui mettent souvent en œuvre une forme de destruction des contre-pouvoirs, du même type que celle qui a été observée en Hongrie. L'écart qui se creuse entre ce que l'on peut observer sur le terrain (crispations autoritaires, résurgence des nationalismes, régressions de l'État de droit) et la continuité du discours porté par la Commission européenne sur les progrès effectués montre bien que l'approche européenne, non seulement peine à « infuser » dans les sociétés balkaniques, mais surtout n'empêche pas des régressions.

D'après une grande majorité de personnes auditionnées ou rencontrées, notamment lors du déplacement des rapporteurs, la liberté de la presse régresse dans les six pays des Balkans occidentaux. La première raison en est l'absence de pluralisme, dont une des raisons est la disparition des subventions étrangères et le passage à une économie de marché qui ont provoqué la déstabilisation économique des médias indépendants. Il existe certes des sites internet indépendants, mais leur audience est limitée. En dépit des spécificités propres à chacun, les 6 pays des Balkans occidentaux présentent des caractéristiques communes, au premier rang desquelles une grande emprise du politique sur les médias (que ce soit la TV, la radio ou la presse écrite) et le marché publicitaire.

Des efforts notables ont été réalisés en matière de législations protectrices des médias, notamment concernant la diffamation, qui demeure toutefois un crime relevant de la condamnation pénale en Macédoine. La Serbie par exemple a considérablement renforcé son arsenal législatif pour offrir un cadre propice au travail des journalistes. Cette volonté réformatrice se heurte toutefois à l'incapacité de ces pays à mettre en œuvre les changements annoncés, notamment du fait du manque de compétence et d'efficacité de la justice. En Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, les journalistes signalent le difficile accès aux documents officiels, malgré la législation leur autorisant cet accès dans des délais courts.

Un certain nombre de cas de pressions indirectes et directes sur des journalistes et leurs familles ont été signalés. En ce qui concerne l'Albanie ou le Monténégro par exemple, Reporters sans frontières (RSF) a vent de plusieurs menaces par semaine, même si certaines nécessitent des investigations supplémentaires, systématiquement conduites. À Tirana, une journaliste connue qui travaillait pour une télévision privée a récemment dû quitter le pays en catastrophe, à cause d'un reportage sur la corruption publié en août dernier qui lui a valu une mise à l'écart et un licenciement et des menaces de mort. En 2015, 27 menaces exercées sur des journalistes ont été rapportées à RSF concernant le Kosovo ; il s'agit du chiffre le plus élevé sur ces dernières années. Ce sont les affaires de corruption et de trafics qui sont les plus sensibles. Au rang des affaires

retentissantes d'entorse à la liberté des journalistes, on peut citer l'affaire de Jovo Martinovic, journaliste monténégrin, par ailleurs correspondant pour une quinzaine de médias internationaux, qui a été gardé quinze mois en détention provisoire. Il effectuait une enquête sur les réseaux mafieux.

De manière générale, le sentiment d'interférence du politique demeure diffus, particulièrement au Monténégro, où la concentration des médias est très problématique, et au Kosovo. La chaîne de télévision RTK est à cet égard un exemple éloquent. L'an dernier, en mars 2015, une coalition de 12 journalistes a pris la plume pour accuser publiquement le rédacteur en chef de la RTK, Mentor Shala, d'avoir exercé des pressions sur ses collègues. Le renouvellement de son mandat pour 3 ans en mars 2015 avait déclenché une vague de protestation au sein de la RTK. Dans un pays comme la Macédoine, les médias publics demeurent sous contrôle tandis que les médias privés sont dirigés par des individus proches du pouvoir.

Au-delà de ces interférences directes, les mises en cause publiques des médias par les gouvernants n'ont pas disparu. Que penser lorsque M. Vučić dénonce violemment l'Union européenne, qu'il accuse de financer des médias répandant des mensonges sur son compte (en l'occurrence, il s'agissait d'une enquête du Balkan Investigative Reporting Network (BIRN) sur la privatisation douteuse de la compagnie Elektroprivreda Srbije<sup>18</sup>) ? La sortie du Premier ministre sur les « médias à la solde de l'étranger » rappelait la fougue qu'il manifestait dans sa jeunesse, quand il était ministre de l'Information de Slobodan Milosevic.

Partout, une forme d'autocensure semble s'installer, d'autant que les ONG et professionnels des médias ne veulent pas être perçus comme empêchant l'adhésion car ils la voient comme une étape essentielle pour leur propre cause. Les élections qui se sont déroulées en Macédoine en décembre dernier ont respecté les standards internationaux. Néanmoins, du fait d'un débat public sclérosé, elles ne peuvent être considérées comme optimales et se transforment en machine à légitimer les pouvoirs en place.

Comment dans ces conditions construire une opinion publique profondément attachée aux valeurs européennes ? Encore une fois, la question se pose aujourd'hui en Hongrie ou en Pologne ; les Balkans en cela s'intègrent dans une dynamique européenne à laquelle l'Union européenne doit déjà répondre. En revanche, les risques que font courir ces dérives nationalistes et régression des libertés dans les Balkans sont autrement plus grands : les identités nationales sont fragiles et la puissance des modèles alternatifs à l'Union européenne peut aisément y faire son lit, surtout quand leurs pratiques diffèrent au fond assez peu de celle des régimes établis.

## 2. Le « ventre mou » de l'Europe : le retour d'autres acteurs régionaux à la faveur du vide politique actuel

La région des Balkans se situe à un carrefour d'influences historiques. Si les six pays ont fait le choix d'un ancrage dans la dynamique portée par l'Union européenne à partir de la fin des années 1990, cette histoire n'en demeure pas moins vivace. Elle est même réactivée par le choix d'intégrer une Union européenne qui se définit de plus en plus à l'intérieur d'une frontière qui la sépare, d'une part de la Russie, d'autre part de la Turquie.

L'incapacité de cette Union européenne à améliorer la situation économique et sociale, la lenteur d'un processus bureaucratique, le sentiment d'indifférence de la Commission européenne fragilisent les choix effectués, même s'ils ne sont pas remis en cause, et créent un vide jouant en faveur de modèles alternatifs, par ailleurs compatibles avec les vieux chiffons nationalistes et des pratiques autoritaires. Jusqu'à présent, la présence américaine et son crédit dans la région ont ralenti cette évolution. Ce frein sera probablement levé et il convient donc d'analyser précisément la force des influences des deux grands pays que sont la Russie et la Turquie.

### *a. Un activisme russe qui masquerait une perte d'influence dans la région*

Le relatif éloignement de la perspective européenne, doublé d'un retrait annoncé des Américains, pourrait favoriser un regain d'influence de la Russie dans la région. Celle-ci compte des alliés historiques importants, notamment la Serbie et la Republika Srpska, mais son engagement ne se limite pas à ces pays.

On a pu entendre en 2015 de hauts responsables américains déclarer qu'une « ligne de feu » départageant l'Occident et Moscou traversait désormais les Balkans<sup>(1)</sup>. D'autres estiment au contraire que la menace est surjouée de part et d'autre. Toute la question est de savoir si la Russie dispose ou non pour les Balkans d'un projet politique crédible, qui pourrait tenir lieu d'alternative à l'intégration européenne.

Il était intéressant de relever au cours des différentes auditions de la mission les points de vue très différents des interlocuteurs sur le poids de la Russie dans les Balkans.

Au plan économique, Moscou a fait preuve d'un réel activisme à partir des années 2000, concentré sur le secteur énergétique, avec un succès tout relatif. On citera par exemple le rachat en 2008 de 51% du capital de la compagnie nationale pétrolière serbe par Gazprom, garantissant ainsi aux Russes une position dominante sur l'acheminement du gaz et du pétrole que sur les ressources en hydrocarbures serbes. Les Russes s'engagent au même moment à faire passer le

---

(1) Discours prononcé par John Kerry le 24 février 2015 devant la commission des affaires étrangères du Sénat.

gazoduc « Southstream » par la Serbie. Mais Vladimir Poutine annonce l'abandon du projet en 2014 au profit du « Turkish Stream ». <sup>(1)</sup> John Kerry a d'ailleurs annoncé lors de sa visite en Bulgarie, que les États-Unis soutiendraient le pays à atteindre l'indépendance énergétique. Pour les pays où devait passer le *Southstream*, le manque à gagner est immense : ainsi Milorad Dodik, président de la Republika Srpska, estime le préjudice de l'annulation du chantier à 1 milliard d'euros.

Autre mésaventure, le rachat du Combinat d'Aluminium de Podgorica (KAP) au Monténégro. Les autorités du pays ont pourtant facilité l'installation des Russes en leur accordant des réductions sur le prix de l'électricité et des conditions de prêt préférentielles. Mais les promesses d'investissement n'ont pas été respectées, et les dettes accumulées de KAP ont fini par menacer de provoquer la faillite du pays. Le gouvernement a dû racheter 30 % des parts de la compagnie, aux frais des citoyens monténégrins.

Ces deux épisodes ont eu pour effet de distendre les relations bilatérales entre la Russie et ses deux premiers alliés dans la zone. Ils démontrent aussi qu'en réalité, les intérêts économiques russes dans les Balkans demeurent limités.

La Russie est toutefois le troisième partenaire commercial de la Republica Srpska après l'Autriche et l'Allemagne, quasiment exclusivement dans le sens des importations en provenance de Russie (en 2014, sur un volume d'échanges de 548,7 millions d'euros, les importations de Russie comptaient pour 543,6 millions d'euros). En pratique, la Russie n'a jusqu'à présent pas mis en rapport les enjeux politiques et les échanges économiques. Pour la Bosnie-Herzégovine, la présence russe n'est guère à son avantage. Il n'existe pas d'accords douaniers qui pourraient faciliter ses exportations, elle n'a pas profité de l'embargo notamment sur les produits agricoles et, au contraire, l'entité a vu déferler à prix cassés des produits autrefois destinés au marché russe (polonais notamment), au détriment des producteurs locaux.

Au plan politique, l'influence russe serait aussi surévaluée. Moscou est loin d'être indifférent aux orientations de la région. La décennie 1990, les bombardements de l'OTAN et l'indépendance du Kosovo, ont été vécus par Moscou comme des humiliations et interprétés par Vladimir Poutine, alors chef du KGB, comme une tentative de remettre en cause l'ordre issu de la seconde guerre mondiale. La reconnaissance de l'indépendance du Kosovo aurait selon les Russes parachevé ce mouvement, d'où l'importance symbolique de ce dossier pour Moscou <sup>(2)</sup>.

---

(1) Cette décision s'explique avant tout par le refus de la Bulgarie, sous la pression de l'Union européenne, d'autoriser le passage du gazoduc sur son territoire après les législatives du 5 octobre 2014, qui ont vu le retour au pouvoir du champion de la droite, M. Boïko Borissov.

(2) *Les Balkans, nouvelle ligne de front entre la Russie et l'Occident ?* JA Dérens, 2015

Lors de la conférence internationale sur la sécurité de Munich, le 7 février 2015, le ministre des affaires étrangères russe Sergueï Lavrov a souligné qu'il n'y avait « *pas eu de référendum d'autodétermination au Kosovo* », alors qu'il y en avait eu un en Crimée. Ainsi, la sécession de la Crimée, puis son rattachement à la Fédération de Russie, seraient plus conformes au droit international que l'indépendance proclamée par le Kosovo. Autre dossier au fort poids symbolique : l'influence de l'OTAN dans la région. La Russie a ainsi proposé à ses partis frères de signer en juin 2016 un document visant à « contrer l'expansion de l'OTAN dans la région ».

### **L'OTAN dans les Balkans**

Depuis la fin des années 1990, l'OTAN s'est imposée comme un acteur majeur dans les Balkans. Après le déclenchement de l'opération « Force délibérée » en 1995, c'est l'organisation qui a assuré le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine. Si la guerre du Kosovo et les bombardements de la Serbie ont marqué l'apogée de la présence militaire de l'OTAN dans la région, l'organisation reste présente : le camp de Bondsteel, au Kosovo, demeure l'une des premières bases de l'OTAN en Europe.

L'intégration des Balkans occidentaux au sein de l'Alliance atlantique demeure un enjeu important pour l'organisation : la multiplication de ses terrains d'intervention nécessite des moyens militaires et donc un accroissement de ses membres. La région présente une intérêt géostratégique, notamment la mer Noire et la mer Adriatique, dans un contexte de renforcement des influences russe et turque. Enfin l'organisation ne peut ignorer la crise des migrants et ses conséquences sécuritaires, non plus que la lutte contre le terrorisme dans les Balkans.

L'OTAN a ainsi mis en place des outils de coopération efficaces avec la région, qui lui ont permis d'y asseoir son influence, comme le partenariat pour la paix (PPP), structure libre et informelle qui permettait de bénéficier d'une coopération militaire avant même toute démarche d'adhésion. De fait la stratégie semble porter ses fruits : l'Albanie et le Monténégro ont intégré l'OTAN respectivement en 2009 et en 2016. La Macédoine pourrait être le prochain candidat, soutenu par les États-Unis, si la querelle autour de son nom trouve une solution. Un « dialogue intensifié » existe avec la Serbie, et un plan d'action pour l'adhésion a été signé en 2010 avec la Bosnie-Herzégovine.

Si le rapprochement avec l'OTAN semble concerner l'ensemble des pays des Balkans, leur adhésion se heurte à des obstacles persistants : opposition d'une partie de la population, particulièrement en Serbie, au Monténégro et en Bosnie-Herzégovine ; persistance de clivages régionaux ou différends bilatéraux et regain de la lutte d'influence entre la Russie et les États-Unis. Ces blocages ne doivent pas être sous-estimés. L'intégration des pays balkaniques dans la sphère d'influence euro-atlantique entraîne de réels débats dans une zone qui avait fait du non-alignement le trait saillant de sa politique étrangère.

Il faut noter enfin une inflexion importante dans le rapprochement OTAN-Balkans. Le couplage de l'adhésion à l'OTAN d'abord, à l'Union européenne ensuite, constaté chez les derniers entrants (Pologne, Hongrie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Slovénie, Croatie), ne semble pas devoir s'appliquer aux Balkans occidentaux. On irait vers un modèle d'élargissement de l'OTAN sans l'Union européenne. En témoigne l'adhésion récente du Monténégro, dont les perspectives d'intégration à l'Union européenne demeurent lointaines. Inversement, l'adhésion de la Serbie à l'Union européenne n'implique pas son adhésion à l'OTAN, considérée pour l'heure comme une ligne rouge par ses dirigeants, aussi bien vis-à-vis de leur population que de leurs alliés russes.

Le découplage UE-OTAN questionne évidemment le sens à donner à l'extension de l'influence de l'alliance atlantique dans la zone. Toute tentative d'élargissement, encouragée par Washington, malgré une position plus mesurée de ses partenaires européens, pourrait être perçue, et/ou instrumentalisée, par les Russes comme une provocation, la potentielle adhésion de la Serbie et du Kosovo étant au cœur du problème.

Cependant, en dehors des déclarations intempestives sur les deux dossiers Kosovo et OTAN qui tiennent une place particulière dans l'imaginaire diplomatique russe, le dialogue politique entre Moscou et les Balkans marque le pas. Un examen attentif de la situation révèle que peu de gouvernements sont véritablement favorables à la Russie, mise à part la République serbe de Bosnie.

Il faut ici s'attarder sur le cas de la Serbie, principal enjeu de la région pour la Russie. Le pays doit composer avec cette dernière, tout en gardant le cap européen, et en conservant des relations stratégiques avec les États-Unis (premier partenaire de la Serbie en matière de défense). L'entrée dans l'Alliance atlantique demeure une ligne rouge, mais un rapprochement existe malgré tout. Le Secrétaire général de l'OTAN s'est d'ailleurs récemment rendu en Serbie et a présenté ses excuses auprès des victimes des bombardements de 1999.

De son côté, le gouvernement serbe est conscient qu'il ne peut compter uniquement sur la Russie, qui poursuit une politique individuelle, subjective et peu fiable. Par exemple, au moment de l'indépendance du Kosovo, que la Russie rejette alors ouvertement, la Serbie lui cède son secteur énergétique comme gage de leurs bonnes relations. Peu de temps après, la Russie reconnaît l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Nord, remettant en cause sa position anti-sécessionniste et affectant sa crédibilité auprès des autorités serbes. Pour autant, le gouvernement serbe a refusé d'appliquer les sanctions contre la Russie, au nom de ses intérêts économiques et des relations d'amitié entre les deux pays.

Les dirigeants serbes s'efforcent ainsi de ménager leurs différents alliés. Durant ses deux mandats (2004-2012), le président Boris Tadic a orienté la Serbie sur la voie de l'intégration européenne, tout en resserrant les liens avec la Russie : *« je voulais normaliser nos relations aussi bien avec Moscou qu'avec les États-Unis ou la Chine, et cela, sans remettre en cause notre orientation fondamentale vers l'Union européenne »*. Son successeur à la présidence, Tomislav Nikolic, connu pour sa russophilie, n'a pas remis en cause cette ligne, et son Premier ministre a résolument pris le parti de l'Europe. Mais le chemin est étroit. Pour Jelena Milić, directrice du Centre des études euroatlantiques de Belgrade (CEAS), *« avec la poursuite de l'intégration européenne, la marge de manœuvre de la Serbie va se réduire. Le pays devra aligner sa politique étrangère sur celle de l'Union »*.

La Macédoine est de son côté, avec la Serbie, le seul État de la région n'appliquant pas les sanctions européennes contre la Russie. Entravée dans ses processus d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN par le veto grec, la Macédoine doit ménager ses autres partenaires. Le DUI, principal parti albanais, reprend à son compte l'idée selon laquelle la situation actuelle bénéficie à la

Russie. Néanmoins, il estime surtout que la Turquie est l'autre grand bénéficiaire de la situation, soutien traditionnel de l'État macédonien, lui-même en pleine évolution politique.

Le Monténégro avait lui aussi été un temps perçu comme un cheval de Troie de Moscou au sein de l'OTAN. En réalité, les deux pays semblent s'éloigner. La Russie n'y a pas fait les investissements escomptés, et a failli provoquer la faillite de l'État. Ces événements ont provoqué une rupture dans les relations bilatérales. Depuis 2014, le Monténégro applique les sanctions de l'Union européenne, le pays est devenu le 29<sup>ème</sup> membre de l'OTAN et les investisseurs russes désertent le pays. Certaines classes monténégrines vivent encore dans l'idée d'un panslavisme, mais ce sentiment demeure très diffus.

En Republika Srpska, le soutien à la Russie est plus appuyé, sans qu'il soit non plus dénué de tout calcul. Ainsi, « *l'argument russe reste essentiel pour M. Dodik* », explique Mme Tanja Topic, responsable du bureau de la Fondation Friedrich-Ebert à Banja Luka. « *Il a besoin de montrer à l'opinion publique serbe de Bosnie qu'il demeure l'allié de Moscou. Même si les crédits ne viennent jamais, cela compte dans le rapport de forces qu'il construit aussi bien avec les autorités de Sarajevo qu'avec Bruxelles et Belgrade.* » L'alliance avec la Russie permet ainsi de prévenir toute velléité de recentralisation du pays ou de remise en cause des accords de Dayton.

Enfin, sans parler de l'influence directe de Moscou, il ne faut pas sous-estimer l'attractivité du modèle russe et de son dirigeant pour les dirigeants balkaniques. Selon Renaud Dorlhac, Vladimir Poutine constitue un modèle pour les dirigeants balkaniques. Il s'agit en effet d'un régime autoritaire mais non dictatorial, basé sur une société collective, rétive aux réformes de grande envergure pouvant remettre en cause leur modèle.

Il semblerait donc qu'en dépit de ses efforts de communication, la Russie soit en recul dans la région. Elle alimente néanmoins l'image des Balkans comme une zone de conflits entre les puissances européennes, justifiant le maintien de sa présence. Il n'est donc pas exclu que la Russie use de ses relations avec certains pays des Balkans pour conserver une place qu'elle sent lui échapper. De plus, si les États-Unis créent une conflictualité dans la région, la Russie ripostera. De même, si les États-Unis désertent la région, la Russie avancera ses pions.

L'Union européenne n'a en tout état de cause aucun intérêt à voir se constituer cette « ligne de feu » entre « Occident » et Russie qui n'existe aujourd'hui que dans les discours. Il faut veiller à ne pas mettre les pays balkaniques en position d'avoir à choisir leur camp, position qu'ils auraient tôt fait d'instrumentaliser à leur tour. À ce titre l'évolution du rapprochement de la région avec l'OTAN doit être suivie avec la plus grande attention (voir encadré).

***b. La force de la présence turque et la montée en puissance inquiétante de son modèle de gouvernement***

Si le retour de la Russie fait l'objet de débats, le renforcement de la présence turque est indubitable.

Le volume des échanges entre les Balkans et la Turquie est passé de 2,9 milliards de dollars en 2000 à 17,05 milliards en 2012. La Turquie est aujourd'hui le premier bailleur de fonds de la région et a engagé des investissements structurants : en Serbie, des capitaux sont venus financer l'aéroport de Kraljevo et les routes du Sandjak. Au Monténégro, ils ont financé la reprise d'une usine sidérurgique. Le groupe Calik détient la seconde banque d'Albanie et a mené un ambitieux projet de construction d'une autoroute. Un nouvel accord de coopération économique est en cours de négociations avec la Bosnie-Herzégovine. L'agence de coopération turque (TIKA) est aussi particulièrement active dans la région (rénovation de la mosquée impériale de Sarajevo ou du pont de Mostar).

La Turquie connaît la région, Recep Tayyip Erdogan entretient d'excellentes relations personnelles avec les dirigeants balkaniques, notamment Boris Tadic. Elle mène une diplomatie active dans la région, se posant en médiatrice au sein de la Conférence Islamique et d'autres organisations régionales, comme dans le conflit onomastique entre la Macédoine et la Grèce ou les querelles religieuses en Serbie entre le Mufit et Sandjak de Novi Pazar. Enfin, membre de l'OTAN, elle se pose en garante de la stabilité de la région et fournit par exemple un contingent au Kosovo.

Le dialogue religieux est aussi un moteur d'influence turque dans la région. Il est essentiel de souligner qu'il ne faut pas verser dans l'écueil d'une approche binaire qui présenterait les musulmans avec la Turquie d'un côté, et les orthodoxes avec la Grèce ou la Russie de l'autre. Istanbul a longtemps fait figure de métropole de la région, sur le plan humain et économique. C'est la ville où l'on partait faire ses études, faire affaire, travailler. Les relations avec la Russie ou l'Occident étaient plus d'ordre politique et stratégique.

Dans son ouvrage *Le nouvel islam balkanique*, Nathalie Clayer démontre que les relations économiques avec la Turquie ne dépendent pas de la présence ou non de communautés musulmanes. Les populations orthodoxes émigraient aussi beaucoup vers Istanbul, et les liens économiques se tissaient entre les trois zones (Balkans occidentaux, Grèce, Turquie). La Serbie considère ainsi la Turquie comme un partenaire économique important.

Il est cependant exact de souligner le rôle que joue la Turquie d'Erdogan auprès des populations musulmanes des Balkans. Jusqu'en 2001, les pays arabes avaient un rôle très important (construction de mosquées, diffusion d'un islam salafiste), mais d'autres acteurs étaient également présents. 2001 constitue un tournant : en réaction aux attentats du 11 septembre, les États-Unis ont poussé au

« nettoyage » des plus radicaux (djihadistes qui étaient présents sur le terrain pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine, etc.). Il y a eu beaucoup d'arrestations et d'interdictions.

Dans ce contexte, les locaux se sont appuyés sur les acteurs turcs, et notamment la Diyanet (Direction des affaires religieuses très liée au gouvernement). Les réseaux de Fethullah Gülen sont également devenus très importants. En Albanie, jusqu'en 2001, le réseau des madrasas (écoles religieuses mais pas uniquement) était contrôlé et financé soit par les Turcs, soit par des ONG islamiques. Après 2001, certaines ont été fermées par les institutions albanaises, ou sont devenues entièrement contrôlées par les gülenistes.

D'autre part, les nouveaux dirigeants des Balkans ont, pour beaucoup, étudié en Turquie. Les liens avec la Turquie se sont très clairement resserrés ces dernières années parallèlement aux évolutions politico-religieuses turques. Les réseaux gülenistes sont très importants, et ne concernent pas seulement la sphère religieuse. Erdogan et l'AKP plaident activement en faveur de la fermeture de ces établissements destinés – entre autres – à former les élites. Les pays des Balkans n'ont pas répondu favorablement à cette demande (contrairement au Maroc par exemple), du moins pas encore.

Enfin, les réseaux turcs sont denses dans la région et se matérialisent à des niveaux infra-étatiques. Outre les liens familiaux, des villes comme Bursa ont fortement investi économiquement et sur le plan éducatif dans des villes du Kosovo. Les tissus de relations se font et se défont aux échelons les plus locaux.

On assiste actuellement dans les Balkans au retour d'un certain islamonationalisme sous influence turque. En Bosnie-Herzégovine par exemple, il semble que le SDA soit progressivement en train de prendre pour modèle l'AKP. Les déclarations récentes de Bakir Izetbegovic vont dans ce sens, et une volonté de séparer religion et politique s'exprime actuellement en Bosnie-Herzégovine. Il y a clairement une exportation des conflits et tensions politico-religieuses turques dans les Balkans. De la même manière, le DUI, parti albanais de Macédoine, tient un discours de plus en plus critique à l'égard de la Turquie, dénotant une inquiétude quant à un éventuel changement de rapport de force politique au sein d'une communauté albanaise de plus en plus travaillée par l'islam.

Après l'échec du coup d'État en Turquie, Erdogan a demandé à plusieurs pays des Balkans de fermer les écoles gülenistes, ce qui a été accepté par la Bosnie-Herzégovine mais pas par l'Albanie et le Kosovo, ou même la Macédoine, ce qui traduit une certaine méfiance à l'égard des autorités turques. La Turquie demeure malgré tout un partenaire stratégique, faisant peser l'hésitation sur la décision des gouvernements quant à ces écoles. Ces derniers sont en attente du tassement des derniers événements avant d'intervenir.

L'évolution de la Turquie, de l'image d'un pays laïc à l'éloignement du modèle d'Atatürk, a été ressentie dans les Balkans. La position européenne a

longtemps été de laisser la question de l'islam des Balkans à la Turquie, étant considérée comme la promotrice d'une pratique musulmane moins « nocive » que celle d'autres États. En effet, les communautés musulmanes des Balkans se heurtent au manque de ressources locales, insuffisantes pour former leurs élites. Ils reçoivent donc une formation dans d'autres États musulmans (États du Golfe, Malaisie), entièrement financée par ces derniers. À leur retour, apparaissent des conflits internes aux communautés musulmanes, entre une pratique modérée et un islam radical enseigné depuis l'étranger et moins tolérant.

Les relations de la Turquie avec l'Union européenne subissant des soubresauts, il n'est pas impossible qu'elle tente de renforcer son influence dans les Balkans, quitte à court-circuiter l'Europe, comme elle le fait en négociant avec la Bulgarie un accord bilatéral sur les questions migratoires.

### *c. De nouveaux acteurs étrangers : les pays arabes et la Chine*

La signature des accords de Dayton en 1995 a été suivie d'une intensification des relations avec les pays du Moyen-Orient et de la Péninsule arabique. Les Émirats Arabes unis montrent un intérêt important pour la Serbie et le Monténégro. A l'automne dernier, une ligne de crédit d'un milliard de dollars a été ouverte au profit de la Serbie par le Fonds de développement d'Abou Dhabi à un taux de 2,25 %, pour une durée 10 ans, avec un délai de grâce de 5 ans. Le Qatar et le Koweït investissent en Bosnie-Herzégovine. S'y ajoute un soft power religieux important, qui passe par le financement de construction de mosquées ou l'envoi d'imams de tendance wahabite, qui n'ont cependant pas encore eu raison des traditions propres à l'islam des Balkans. Mais comme entre la Russie et les États-Unis, les Balkans sont moins un enjeu en soi qu'un théâtre d'affrontement entre les puissances de la péninsule arabique, opposant notamment les partisans et les adversaires des Frères musulmans.

L'influence de la Chine est grandissante. Marché de taille réduite, les Balkans n'en sont pas moins une porte vers l'Europe, et c'est en toute logique que les investissements chinois se concentrent sur les infrastructures de transport et d'énergie. Le pays contrôle désormais le port du Pirée et renforce sa position sur celui de Thessalonique. La Chine a aussi investi dans le port de Bourgas en Bulgarie. Au Monténégro, les entrepreneurs chinois ont remplacé les investisseurs russes, et financent les infrastructures routières ainsi que des centrales électriques. En Albanie, la Chine a racheté la concession de l'exploitation pétrolière.

La Serbie tient une place à part dans les relations que la Chine entretient avec la région. Bien sûr, Pékin garantit Belgrade de son veto sur l'indépendance du Kosovo au Conseil de sécurité, mais ses intérêts sont surtout économiques. Le président chinois a effectué une visite d'État remarquée début 2016 à Belgrade, première étape de sa tournée mondiale pour faire la promotion de sa « Nouvelle route de la Soie », où la Serbie a été assurée de jouer un rôle central. En effet, la Serbie est pour la Chine le pays phare en matière de construction d'infrastructures dans le cadre de sa coopération avec les PECO : construction sur le Danube du

pont de l'Amitié ; accroissement des capacités de la centrale électrique de Kostolac ; participation à l'autoroute Corridor 11. L'implantation chinoise se traduit notamment par le financement du chemin de fer Belgrade-Budapest et quelques investissements comme la reprise de l'aciérie de Smerevedo.

Pékin aurait ainsi décidé de pénétrer l'Europe par le Sud-Est, car c'est la région économiquement la plus faible. En accompagnant le développement de ces pays, elle s'assure une meilleure pénétration de ce futur marché, mais aussi la possibilité de délocaliser ses usines pour réduire ses coûts logistiques.

### **3. Des enjeux de sécurité européens majeurs : répondre au défi des réseaux criminels transnationaux**

#### ***a. Contrôler les activités des filières djihadistes et maîtriser les tendances à la radicalisation de l'Islam***

En premier lieu, il ne faut pas excessivement singulariser le phénomène de la radicalisation de l'islam dans les Balkans, même si le contexte est évidemment différent de celui de l'Europe occidentale et que s'y greffent des éléments de l'histoire récente. Si la progression de l'Islam est bien réelle dans les Balkans, le phénomène est relativement similaire pour les autres religions, si l'on songe au retour de la pratique orthodoxe ou au rôle politique que joue l'église orthodoxe au Kosovo ou l'église catholique en Serbie. Il est similaire également à ce qui se passe en Europe occidentale. Le retour du religieux est à l'œuvre partout en Europe, même s'il comporte des spécificités dans les Balkans.

La première de ces spécificités est évidemment que sa présence est due à la conquête ottomane, qui a entraîné des phénomènes d'islamisations locales, et accouché d'une grande pluralité. À cet égard, l'idée selon laquelle il y aurait d'un côté un islam radical et de l'autre un islam européen tolérant est un stéréotype qui nous induit en erreur. Dans les Balkans, schématiquement, c'est le sunnisme qui domine, mais il se décline en plusieurs courants, de l'islam hétérodoxe teinté de soufisme, au sunnisme très orthodoxe voire fondamentaliste, qui a toujours existé.

En revanche, ce qui rassemble les populations musulmanes, c'est le fait que dans les six pays, les musulmans sont associés à ce passé ottoman (et par extension à la Turquie). Comme l'a rappelé la chercheuse Nathalie Clayer lors de son audition par la mission, avec le recul de l'empire ottoman et la création des États-nations, les identités nationales se sont fortement nouées autour d'un rejet du passé ottoman, avec un phénomène d'intériorisation d'une pensée européenne anti-islam chez les dirigeants chrétiens des Balkans. L'Albanie était le seul État à majorité musulmane à l'époque et n'est pourtant pas devenue un pays musulman.

Non seulement donc l'environnement de l'islam des Balkans a toujours été pluri-religieux, mais le rejet de l'islam historique des Balkans a été véritablement structurant dans la constitution des identités. Il explique aussi les vagues migratoires successives : jusque dans les années 1950, les musulmans des Balkans

allaient essentiellement en Turquie, d'où les nombreux liens familiaux tissés entre une partie de la Turquie et les Balkans. Puis, à partir des années 1960, de nouvelles vagues se dirigent vers l'Europe, surtout l'Allemagne, la Suisse et le nord de l'Europe dans le cadre de la politique yougoslave de l'époque. La présence de ces diasporas musulmanes en Europe occidentale est importante et elles portent en elles cette histoire du rejet.

La deuxième spécificité des Balkans est l'histoire communiste. Alors qu'avant le communisme il y avait très peu de structuration politique classique, le communisme se caractérisait par un parti unique, incorporant donc des musulmans dans ce creuset. Avec la chute du communisme, on a assisté à une pluralisation des scènes politiques nationales. Les musulmans se sont alors structurés, non pas en tant que musulmans, mais comme appartenant à des groupes ethno-confessionnels. Ainsi, c'est en tant qu'Albanais que les musulmans se structurent en Macédoine et au Kosovo. En Bosnie-Herzégovine c'est en tant que musulmans nationaux qu'ils se constituent, et *ensuite* en tant que bosniaques. Or, c'est en cette qualité qu'ils ont été rejetés par une partie de la population dans les guerres qui ont suivi la chute du communisme.

Les guerres ont profondément transformé l'articulation entre religion et identité. Outre le cas du SDA de Bosnie-Herzégovine qui s'est forgé autour du panislamisme, l'islam n'a pas été un facteur important dans la construction des autres partis. Et après la fin de la guerre en Bosnie-Herzégovine, même le SDA est devenu un parti plus nationaliste qu'un parti islamiste.

En revanche, le véritable changement est celui d'une réintégration de l'islam des Balkans dans un islam global, qui est celui du monde post-2001. C'est dans ce cadre qu'il convient en premier lieu d'analyser la montée du radicalisme. On assiste actuellement dans les Balkans au retour d'un certain islamonationalisme des années 1990, qui doit beaucoup à l'influence turque précédemment présentée.

Dans cet intervalle, le phénomène djihadiste n'a pas épargné les Balkans. On a enregistré des départs de combattants, essentiellement depuis la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo et la Macédoine, surtout en direction de la Syrie, moins de l'Irak. Le phénomène est néanmoins similaire à ce qui se passe en France ou en Allemagne : celui d'une jeunesse qui, pour des raisons historiques (individualisation de la religion et sécularisation) et socioéconomiques (chômage et absence de perspectives d'avenir), décide de partir. Il existe certes une individualisation des pratiques, mais elle n'implique pas nécessairement une radicalisation.

Sur le plan de la sécurité intérieure, l'enjeu semble pour l'heure encore faible, dans la mesure où les Balkans occidentaux ne sont pas une cible médiatique susceptible d'intéresser les djihadistes. Pour prendre le cas de la Bosnie, la thèse d'un djihadisme contre les États-Unis y est d'ailleurs peu encline à se développer, les Américains étant encore considérés comme des sauveurs des populations

musulmanes. En revanche, les conséquences d'une attaque qui viendrait toucher la Republika Sepska seraient dévastatrices sur la stabilité du pays.

Il convient donc de rester vigilant, sans surestimer le danger que représente la radicalisation dans la région, qui peut aussi servir de légitimation des gouvernements en place. A Pristina, des opérations de communication sont régulièrement menées et les arrestations sont surmédiatisées, M. Thaçi ayant déclaré qu'il constituait le « dernier rempart » capable de sauver le Kosovo du péril islamiste. Rien ne serait pire en effet que de cristalliser le débat sur des questions religieuses, et d'offrir un terreau, dans des États en crise économique et sociale, pour la propagande islamiste sur la guerre des civilisations et le rejet de l'Occident.

En revanche, les Balkans sont inclus dans la problématique européenne de lutte contre le terrorisme au regard de trois éléments.

D'abord, les groupes djihadistes considèrent la région comme une base arrière. Il existe certes une implantation salafiste liée à la guerre de Bosnie-Herzégovine. Jusqu'en 2001, les pays arabes jouaient un rôle très important dans la construction de mosquées et la diffusion d'un islam salafiste (piétiste). Néanmoins, les États-Unis ont fait pression pour expulser ou contrôler les éléments les plus radicaux. Beaucoup d'arrestations ont eu lieu. De même, une forte répression a été déclenchée après les attentats en Europe, en France particulièrement.

Ensuite, la route des Balkans a pu être utilisée par les réseaux de tous ordres, aussi bien par des djihadistes rentrant du Proche-Orient, parfois en fuite, que par des services de renseignement de Daech, Al-Qaida et leurs affidés, ou encore par des terroristes cherchant à pénétrer dans l'Union européenne pour y commettre des attentats. Par ailleurs, la route est également utilisée dans l'autre sens. Des bus partent tous les jours pour Istanbul et le contrôle est très réduit par rapport aux contrôles qui existent en France par exemple.

Enfin, les populations des diasporas balkaniques ont prodigué des contingents de djihadistes. Ces combattants ont ainsi suivi un mouvement européen général en y surajoutant une dimension propre à leur histoire familiale et « nationale ». C'est le cas des jeunes Bosniaques qui ont grandi en Allemagne, dont certains nourrissent une mythologie associée à la guerre qu'ils n'ont pas connue et qui ont pu plaquer ce modèle sur la Syrie, à savoir l'idée d'aller sauver des personnes du génocide. Des jeunes d'origine kosovare ont également pu avoir ce type de motivations.

#### ***b. Les menaces criminelles transnationales : les risques de constitution d'une enclave de non-droit au cœur de l'Union européenne***

Selon une récente étude menée conjointement par les organisations *Balkan Investigative Reporting Network* et *Organized Crime and Corruption Reporting Project* (OCCRP), le marché des armes transitant par les Balkans serait évalué à

près de 1,2 milliard d'euros. Selon les estimations, de trois millions à six millions d'armes seraient en circulation. Si la circulation d'armes des Balkans vers le Moyen-Orient n'est pas un phénomène nouveau, son volume semble atteindre des chiffres inégalés. La Serbie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro feraient partie des principaux pays vendeurs – la Serbie avec près de 200 millions d'euros d'exportations et la Bosnie avec plus de 70 millions depuis 2012. Elles proviennent en majorité des anciens arsenaux de l'ex-Yougoslavie et sont utilisées en Syrie, en Irak, mais aussi en Europe : la majorité des armes qui ont servi à commettre les attentats du 13 novembre provenaient de ces trafics.

La route des Balkans fait aussi office de principal couloir de trafic de l'héroïne en provenance d'Afghanistan et à destination d'Europe occidentale, via la Turquie. Un rapport de l'UNODC <sup>(1)</sup> de novembre 2015 évaluait le marché de l'héroïne et de l'opium transitant depuis l'Afghanistan vers l'Europe occidentale via les Balkans à près de 28 milliards de dollars chaque année. Selon les données d'Europol, l'Union européenne consommerait environ 150 tonnes d'héroïne par an, dont 120 pénètrent en Europe par la route des Balkans. Parmi les Balkans occidentaux, l'Albanie est le pays pour qui ce trafic représente la plus grosse somme de liquidités, estimée à 320 millions de dollars par an sur la période 2009-2012. Ce pays reste par ailleurs une source de transit importante pour la cocaïne et la marijuana destinées au marché européen, tout comme la Bosnie et le Kosovo. Toujours en matière de drogues, 6 % du total de la cocaïne parvenant en Europe occidentale transitaient par les Balkans, ce qui en faisait la deuxième route la plus empruntée pour ce trafic.

Enfin, les Balkans sont au croisement des routes européennes du trafic d'êtres humains. Les femmes et les enfants, réduits en esclavage, voués à la prostitution, au vol ou à la mendicité, en sont les premières victimes. Le phénomène s'est accentué avec la crise des migrants. L'Albanie est reconnue comme plaque tournante des clandestins qui rejoignent l'Italie et se dirigent vers la Grèce et l'Allemagne. Le Monténégro fait aussi figure de pays de transit vers l'Europe occidentale. Fin novembre 2002, l'adjoint au Procureur de la République du Monténégro, Zoran Piperovic, a été arrêté, sous l'accusation de participer à un vaste réseau de proxénétisme. Phénomène particulièrement inquiétant : la hausse de l'exploitation des mineurs en Europe du Sud-Est, au point que la France a mis en place une stratégie régionale portant spécifiquement sur cette problématique. <sup>(2)</sup>

---

(1) [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/IFF\\_report\\_2015\\_final\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/IFF_report_2015_final_web.pdf)

(2) Cette coopération a vocation à être mise en œuvre dans les dix pays suivants : la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, le Monténégro, l'Albanie, la Moldavie, la Bulgarie et la Roumanie. Les Représentations permanentes de la France auprès des Nations Unies et des Organisations internationales à Vienne et la Représentation permanente de la France auprès de l'OSCE jouent un rôle moteur dans la mise en œuvre de cette stratégie.

***c. La route des Balkans, zone de transit transformée en verrou en 2016 : l'échec de l'eupéanisation des politiques migratoires***

Les Balkans occidentaux sont placés au cœur du défi migratoire auquel l'Europe est confrontée, soit en tant qu'antichambre des migrations internationales de grande ampleur en direction de l'Europe occidentale, soit, on l'a vu précédemment, comme réservoir de candidats à la migration vers l'ouest (les Albanais représentent à peu près 19 % des migrations clandestines vers l'Union européenne). En 2015 et 2016, les Balkans ont été projetés en tête de l'agenda européen, avec la question sécuritaire et le contrôle aux frontières comme préoccupation centrale.

Il faut en premier lieu saluer la manière dont les six pays sont parvenus à gérer aussi humainement que possible les flots de population qui ont transité par leur territoire puis qui s'y sont trouvées bloquées.

**Entre septembre 2015 et mars 2016, le HCR estime que 700 000 migrants sont entrés sur le territoire de la Macédoine, de la Serbie, de la Croatie et de la Slovénie<sup>(1)</sup>. Le nombre de migrants aurait ainsi été multiplié par 16 par rapport à la même période en 2014<sup>(2)</sup>, flux que les pays des Balkans n'étaient pas préparés à gérer.**

Petit à petit, sous la pression des arrivées, les gouvernements ont cédé à l'appel de la fermeture partielle ou totale des frontières au moyen de murs et autres clôtures. Dès le mois de septembre, la Hongrie a fermé sa frontière avec la Serbie. Ce mouvement s'est accompagné d'un processus de durcissement de surveillance et des contrôles, qui a conduit à des violences, des tensions bilatérales, et le renforcement des trafics illégaux et du crime organisé. La « route des Balkans » a été fermée le 7 mars 2016, ce qui a fortement limité des flux migratoires sans pour autant les arrêter.

La Macédoine et la Serbie ont été les deux pays les plus touchés, mais l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine n'ont pas été épargnés, surtout avec la fermeture de la « route des Balkans » qui a favorisé d'autres voies de passage notamment entre l'Albanie et l'Italie. Convertis en zone tampon, les pays des Balkans occidentaux ont dû gérer quasi-seuls ce « fardeau » humanitaire, sécuritaire et administratif, au point que le président macédonien a fustigé « l'abandon de la Macédoine par l'Union européenne ».

---

(1) Face au péril que représente un passage par la Libye ou des pays du Moyen-Orient, de nombreux migrants empruntent la « route des Balkans » (depuis la Turquie et la Grèce, en passant par la Macédoine et la Serbie, puis vers la Hongrie, la Croatie, la Slovénie ou l'Autriche). Cette route est devenue le point d'entrée principal pour les réfugiés de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan, du Maghreb ou de l'Afrique subsaharienne en route vers l'Europe du nord, mettant les Balkans sous les feux des projecteurs de l'actualité internationale.

(2) Ces quatre pays ont fait office de lieu principal de transit sur la route vers l'Autriche, l'Allemagne ou la Suède. Sur la période allant de janvier à fin octobre 2015, selon Frontex, 43% des migrants ayant emprunté la route des Balkans occidentaux seraient venus de Syrie, 26% d'Afghanistan, 12% du Kosovo, 8% du Pakistan, 3% d'Irak, et 8% d'autres pays.

### **Chronologie de la crise migratoire dans les Balkans : du « corridor au verrou »**

En septembre 2015, la route des Balkans occidentaux (Macédoine, Serbie, Croatie et Slovénie) est devenue le premier lieu de transit pour les migrants en route vers l'Europe du nord. Un corridor migratoire officiel a été mise en place pour favoriser le passage vers l'Europe centrale, route qui a été officiellement fermée en mars 2016.

La Hongrie a fermé sa frontière avec la Serbie le 15 septembre, et dans la foulée la Croatie a également fermé sept des huit passages frontaliers avec la Serbie.

Le 25 octobre 2015, le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a pris l'initiative de convoquer un sommet de dirigeants consacré au flux de réfugiés le long de la route des Balkans occidentaux, sommet qui a abouti à un plan d'action en 17 points destiné à ordonner et maîtriser la circulation des flux dans la région.

Le 20 novembre 2015, la Macédoine, la Serbie et la Croatie ont adopté une première mesure restrictive commune : ils ont décrété que seuls les migrants en provenance de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak étaient autorisés à venir sur leur sol. La coordination logistique (police migratoire) et politique s'est renforcée entre les pays de la région. Fin novembre, la Macédoine a commencé à ériger un mur le long de sa frontière avec la Grèce.

Début 2016, l'Autriche et l'Allemagne ont commencé à déployer des mesures restrictives en autorisant seulement les demandeurs d'asile à entrer sur leur territoire.

En février 2016, face à une situation de plus en plus tendue à la frontière entre la Grèce et la Macédoine compte tenu de l'afflux croissant de réfugiés, la Macédoine a petit à petit fermé sa frontière avec la Grèce, et déployé des mesures encore plus restrictives : elle a interdit le passage aux Afghans et a mis en place de nouveaux types de contrôle pour les Syriens et les Irakiens (recherches sur le corps, tests de langage, examen complet des papiers).

A partir du mois de février, deux groupes se sont dessinés : le premier, soutenu par l'Allemagne, qui plaidait pour un accord avec la Turquie pour limiter les flux en direction de l'Europe ; l'autre, rejoint par l'Autriche et des pays des Balkans, en faveur de la fermeture de la route des Balkans. Le 24 février, l'Autriche a convié les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur de huit pays des Balkans à une conférence à Vienne. L'objectif était de renforcer la coopération régionale pour réduire le flot de migrants sur la route des Balkans, mais cette réunion a suscité l'irritation de l'Union européenne et de la Grèce.

Le 7 mars a lieu un sommet UE-Turquie qui débouche sur la fermeture de la frontière Macédoine-Grèce et entraîne la fermeture effective de la route des Balkans le 9 mars 2016.

Par sa position géographique frontalière de la Grèce, la Macédoine est le pays des Balkans occidentaux qui a dû faire face au plus grand afflux de réfugiés. Les migrants passent par la ville d'Idomeni au sud de la frontière avec la Grèce, puis rejoignent le camp qui se trouve de l'autre côté à moins d'1 km, à Gevgelija. De là, après quelques heures d'attente (2-3 jours pour les nationalités interdites), ils traversent le pays le long de la voie ferrée de 230km de long, et atteignent le camp de Tabanovce, d'où ils espèrent rejoindre la frontière serbe (à 2 km). Cet itinéraire s'avère plutôt dangereux : la Macédoine est connue sous le nom de « Mafiadonia » parmi les migrants, en raison de ses réseaux criminels qui kidnappent et rackettent les étrangers. Selon le HCR, près de 700 000 migrants ont transité à travers le camp de Gevgelija. Dans ce pays de 2 millions d'habitants, on parle de 5000 à 6000 personnes qui traversaient chaque jour le pays.

Compte tenu de la faiblesse de ses moyens, la Macédoine n'a pas si mal géré la prise en charge des réfugiés et la limitation des flux clandestins. Toutefois, plusieurs drames sont survenus, comme en avril 2015, où une dizaine de migrants a été fauchée par un train sur la voie ferrée reliant le sud au nord du pays. Après avoir autorisé les associations humanitaires à aider les migrants en juin 2015, tous les moyens de transport ont été réquisitionnés pour faciliter le déplacement des réfugiés en août 2015.

La pression migratoire augmentant, le gouvernement s'est cependant raidi et a déclaré l'état d'urgence en août 2015 à ses frontières nord et sud. L'armée a été déployée dans ces zones, et la surveillance et la répression se sont renforcées avec le déploiement des forces de l'ordre et l'érection d'un mur à la frontière grecque. Depuis la fermeture de la « route des Balkans », à peu près 1 200 personnes seraient bloquées en Macédoine, et une vingtaine de personnes continueraient à franchir la frontière depuis la Grèce chaque jour. La fermeture des frontières a entraîné une recrudescence des trafics, en dépit du lancement par la Macédoine d'une vaste opération de police dans les zones frontalières avec la Serbie.

La Serbie, dernière étape avant l'Union européenne, est l'autre principale étape de la « route des Balkans » et a dû gérer un afflux très important de migrants. Comme pour le reste des pays des Balkans occidentaux, les chiffres font débat : le Parlement européen évoque près de 600 000 entrées en 2015 ; le HCR évoque 815 000 entrées. À la fin de l'année 2015, il y aurait eu en moyenne 6 000 entrées par jour.

Le pays a été débordé par les arrivées, et les centres d'accueil ont vite été saturés. Ce sont évidemment les zones frontalières qui sont le plus sous pression. Depuis juillet 2015 et la construction d'un mur par la Hongrie, plusieurs incidents ont eu lieu à la frontière Serbie-Hongrie, notamment des débordements de la police hongroise (utilisation de gaz lacrymogènes) même du côté serbe. La route des Balkans a été redirigée vers la Croatie, mais petit à petit celle-ci a eu tendance à renvoyer les réfugiés en Serbie (en violation de toutes les conventions internationales sur le droit d'asile).

Une partie de la société civile serbe s'est montrée plutôt active dans la gestion de la crise. Des dons ont afflué des citoyens, des entreprises et organisations locales. Les centres de protection de l'asile ont mobilisé des centaines de volontaires pour fournir assistance légale, soutien psychologique et protection aux réfugiés. Avec les élections d'avril 2016 et la fermeture de la route des Balkans, le sujet a progressivement disparu de l'agenda politique. Pourtant, des centaines de réfugiés transitent encore par la Serbie.

Alors qu'elle semble être un angle mort du paysage migratoire mondial, la Bosnie-Herzégovine est pourtant une étape ou un point d'arrivée sur les routes vers l'Union européenne. Les enjeux migratoires contemporains y sont bien à

l'œuvre, entre pressions européennes et flux de migrants (centres d'accueil de Lukavica, Delijas et Brnjaci).

Enfin, en Albanie selon le HCR, près de 7 500 personnes ont demandé l'asile en 2015. Depuis la fermeture de la « route des Balkans », Tirana s'attend à voir l'itinéraire des réfugiés dévier vers la frontière gréco-albanaise. L'inquiétude monte aussi bien au sein du gouvernement que parmi les organisations internationales présentes sur place, tant le pays manque de moyens pour assurer un accueil décent aux arrivants.

En dépit de la pression à laquelle ils ont dû faire face, les pays des Balkans occidentaux ont été largement coopératifs pour répondre à l'afflux de réfugiés, du moins dans un premier temps, la fermeture récente des frontières ayant changé la donne. Les souvenirs proches des flots de réfugiés causés par les conflits des années 1990 ont suscité une compréhension et une relative empathie de la part des populations envers les réfugiés, et des soutiens politiques souvent humanistes.

Mais près d'un an après la fermeture officielle de la route des Balkans, en mars 2016, la question est loin d'être réglée et pourrait menacer la stabilité de la région. L'Union européenne ne peut donc se désintéresser de la question au motif que les flux ont diminué. La région entière est suspendue au processus de dialogue entre l'Union européenne et la Turquie et aux prises de position des autorités turques. Le refus opposé par la Grèce d'extrader des personnes mises en cause dans le coup d'État de décembre 2016 génère de vives inquiétudes compte tenu des menaces du président Erdogan de revenir sur l'accord de gestion des flux migratoires.

Depuis la « fermeture » de la route des Balkans, la crainte se répand et le HCR a notamment renforcé sa mission en Macédoine. Si 200 000 ou 500 000 réfugiés arrivaient en Macédoine, le gouvernement aurait beaucoup de mal à gérer la situation et, compte tenu de la détérioration du climat politique, une exploitation politique de ces nouvelles vagues migratoires ne serait pas à exclure, ce qui pourrait déstabiliser le pays.

Les défis inhérents à l'afflux des migrants auquel ont fait face et continueront probablement de faire face les Balkans occidentaux sont d'abord d'ordre sécuritaire : clandestinité, trafics illicites, crime organisé. Les trafics d'humains ont notamment ressuscité des réseaux de mafias qui existaient du temps de l'embargo sur la Yougoslavie.

Un des enjeux les plus préoccupants a trait à l'accueil des réfugiés dans les pays des Balkans occidentaux, et notamment la situation des camps qui de lieux de transit deviennent des lieux d'ancrage précaires. Dans le camp de Tabanovce entouré de barbelés en Macédoine, 1 200 réfugiés sont toujours bloqués dans des conditions difficiles (froid, boue, surpopulation).

Dans un contexte de pression migratoire, des dérives sont perceptibles et des zones de non-droit surgissent. En Macédoine, le centre de détention de Skopje,

connu sous le nom de Gazi Baba, détiendrait des dizaines de personnes suspectées d'avoir eu recours à des passeurs. Ces détentions arbitraires viseraient à obtenir des informations dans le cadre des poursuites pénales engagées contre les trafiquants de migrants. Les détenus ne seraient informés ni des raisons juridiques ni de la durée de leur détention, et seraient privés d'accès à des interprètes ou à des garanties judiciaires visant à contester la légalité de leur détention. De plus, ils seraient victimes de maltraitements de la part des gardes de Gazi Baba et de conditions dégradantes.

En Serbie, des camps informels se sont développés à proximité des frontières au nord du pays. Parmi eux la célèbre « jungle » de Subotica, installée à partir de 2010 sur une ancienne carrière de glaise. Le lieu a fait l'objet d'évacuations à plusieurs reprises, souvent suivies de destructions. La police rackette régulièrement les exilés, et ceux qui ne peuvent pas payer sont parfois emprisonnés ou renvoyés en Macédoine.

Enfin, l'un des enjeux saillants de cette crise est le maintien des ententes régionales. Les événements récents ont donné l'impression que des vieilles tensions issues de l'ex-Yougoslavie ressurgissaient. Les dirigeants se sont accusés mutuellement de déporter le problème des réfugiés et les relations bilatérales se sont détériorées, notamment entre la Serbie et la Croatie, du fait de la fermeture de la frontière, mais aussi entre la Macédoine et la Grèce.

On retiendra enfin que face à l'urgence de la situation au cours de l'été 2015, la réponse politique et logistique de l'Union européenne a été très décevante, et perçue comme telle par les pays des Balkans. Plus fondamentalement, ce sont les incohérences de la politique migratoire européenne dans les Balkans qui ont été mises en lumière par la crise.

En vertu de leur position de *gate keeper*, les Balkans occidentaux ont été impliqués dans un ensemble de dispositifs matériels et réglementaires destinés à mettre en œuvre ce contrôle. Les leaders régionaux ont d'ailleurs vu cette crise comme une opportunité de prouver leur « bonne volonté européenne », notamment par la mise en place du corridor humanitaire et de camps de transit.

Mais la faiblesse du soutien consenti par l'Union européenne, et l'absence de cohérence entre les 27 a sérieusement écorné la confiance des pays balkaniques dans l'Europe: les pays des Balkans ont eu en 2016 l'impression d'être traités en « périphérie » de l'Union européenne, « assez européenne pour gérer les migrants, pas assez pour bénéficier d'un réel soutien de la part des États membres ».

Les pays des Balkans ont aussi eu le sentiment que l'Union européenne s'exonèrait de ses responsabilités, par une « externalisation » de sa politique migratoire. De fait, la coopération avec l'Union européenne a accéléré la transformation des Balkans d'une zone de transit en zone-tampon protégeant l'Europe centrale de l'afflux de réfugiés.

Le processus de préadhésion est de fait lié au contrôle des flux migratoires. L'agence Frontex est un des emblèmes matériels de ce dispositif. En tant qu'organisme destiné à contrôler les frontières extérieures de l'Union européenne et surveiller les flux clandestins, elle conduit souvent les migrants à s'installer durablement dans des pays qu'ils ne comptaient que traverser. Cette tendance est favorisée d'autre part par un ensemble de règlements : les accords de réadmission signés entre l'UE et les Balkans, et surtout le système de Dublin qui prévoit au sein de l'UE le renvoi des demandeurs d'asile vers l'État où ils ont été enregistrés la première fois.

Le croisement de ces différents dispositifs impose les Balkans dans le rôle de gardien des frontières de l'Union, alors même que la région n'en a pas les moyens. Les règlements européens entraînent des renvois en chaîne - la Hongrie procède par exemple au renvoi systématique des demandeurs d'asile en Serbie. Par ailleurs, le système de Dublin fait reposer le poids des demandes d'asiles sur les États situés en bordure de l'Union. Pourtant, le caractère encore dysfonctionnel du système d'asile et d'intégration des migrants dans les Balkans est régulièrement pointé par la Commission européenne.

Pour l'heure, les pays des Balkans jouent le jeu, mais il ne faut pas sous-estimer les effets délétères de cette relation « centre-périphérie », qui engendre une certaine fatigue à l'égard de l'élargissement, voire un euroscepticisme.

## **B. FAIRE DE LA FRANCE UN PARTENAIRE COMPLET SUR LA VOIE DE L'ADHÉSION**

Vos rapporteurs se sont attachés à démontrer que le leitmotiv de la stabilité pour la stabilité se fissure et ne suffit pas, notamment parce que les pays des Balkans occidentaux ont besoin de perspectives humaines, de changements tangibles de leur vie quotidienne. Dans un système européen lacunaire, la coopération bilatérale peut apporter des réponses, en donnant corps à la perspective européenne et en contribuant à l'ancrage des Balkans dans les dynamiques européennes, aussi bien sur le plan économique que celui des échanges humains et de la culture.

Historiquement, la France a eu des liens à la fois complexes et denses avec les pays des Balkans. Elle doit désormais faire face à un environnement concurrentiel, notamment vis-à-vis de l'Allemagne, l'Autriche ou l'Italie, sans compter les acteurs hors Union européenne. Le défi est d'appréhender cette région avec de multiples entrées (culture, économie, sécurité, administration...) avec le souci à la fois de développer une approche régionale et de tenir compte des spécificités propres aux six pays, qui présentent une grande hétérogénéité sur le plan politique, linguistique et ethnique notamment. Contrairement à d'autres sous-régions du monde où il est facile de faire jouer la mutualisation et les différents réseaux, les Balkans offrent un tableau éminemment complexe. C'est une zone qui oblige donc la France à repenser les modes d'intervention.

## 1. Les conditions d'une inflexion stratégique nécessaire

La présence française s'est matérialisée au cours des années 1990 et 2000 par une participation intense et reconnue au sein des missions internationales. La France n'a pourtant pas su capitaliser sur le rôle majeur qu'elle avait joué dans la zone en Bosnie et au Kosovo et le crédit qu'elle en avait retiré pour accompagner la transition politique. C'est d'autant plus regrettable que la France avait su soutenir la Croatie vers l'adhésion, sans parler des efforts remarquables qui avaient été faits en direction des pays d'Europe orientale. Il convient, en cette période de ralentissement du processus d'adhésion, de redéployer une présence forte dans la région.

### *a. Un timide retour de la présence française, marque d'une inflexion stratégique bienvenue*

En Bosnie-Herzégovine, l'implication politique, diplomatique et militaire de la France a été forte pendant le conflit. Après avoir déployé dès l'été 1992 des forces françaises dans Sarajevo assiégée, elle a été le premier État à ouvrir une Ambassade à Sarajevo en janvier 1993 et a créé en avril 1994 le Groupe de Contact. Les Accords de paix paraphés à Dayton, qui ont mis un terme au conflit, ont été signés à Paris le 14 décembre 1995. 84 soldats français ont perdu la vie dans leur participation à la FORPRONU. L'engagement de la France s'est poursuivi pendant les années de la reconstruction, notamment au travers de sa participation aux opérations de maintien de la paix, avec un contingent de 85 militaires au titre de l'opération EUFOR-Althéa puis un rôle actif dans la Mission de police de l'UE (MPUE), aujourd'hui close, de 2003 à 2011, la participation de quelque 265 policiers et gendarmes.

Au Kosovo, nous nous souvenons du rôle de la France dans le processus diplomatique et dans l'opération militaire, rôle qui s'est traduit par une forte présence au plus haut niveau : cinq Français ont assuré les fonctions de chefs militaires, trois de la KFOR et deux d'EULEX. La France s'est impliquée activement dans le règlement de la question du Kosovo, en premier lieu en tant que membre du Groupe de contact, groupe d'États chargé de suivre la tutelle onusienne sur le Kosovo, puis, après 2004, lors des négociations sur le statut menées par l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies. Les relations politiques sont restées très étroites après que la France eut reconnu le Kosovo le 18 février 2008, au lendemain de la proclamation de son indépendance.

Les relations bilatérales avec la Macédoine ont été marquées par un soutien français constant à la stabilité du pays depuis l'indépendance, particulièrement au moment de la crise de 2001. La France a ainsi étroitement contribué au processus de négociation de l'Accord-cadre d'Ohrid, avec deux représentants spéciaux de l'Union européenne français et la conduite de la réforme de la Constitution par M. Robert Badinter. La France a confirmé son engagement en tant que nation-cadre de la mission militaire Concordia puis comme plus gros contributeur de la mission de police Proxima.

La relative stabilisation des six pays sur le plan sécuritaire s'est traduite par un retrait progressif de la zone. La France a amorcé son retrait de Bosnie-Herzégovine en 2009 puis a quitté la mission de l'OTAN au Kosovo en octobre 2014, date du début des opérations au Mali. La présence française se limite donc désormais à sa participation au Comité directeur du PIC (Peace Implementation Council – Conseil pour la mise en œuvre de la paix), instance de direction de la tutelle internationale en Bosnie-Herzégovine, et à EULEX au Kosovo. En outre, le nombre de fonctionnaires français en poste dans les organisations internationales chargés des affaires balkaniques a diminué, quand tel n'a pas été le cas des fonctionnaires autrichiens ou allemands.

Cette tendance n'est pas en elle-même contestable ; la France doit assumer des responsabilités internationales fortes dans un contexte d'attrition budgétaire. En outre, cette politique de stabilisation dans une forme d'intégration régionale relève aujourd'hui davantage de l'Union européenne que de politiques unilatérales de ses États-membres, lesquels ont vocation à conduire une politique intégrée et coordonnée dans la zone.

En revanche, ce qui est plus contestable, c'est que le relai n'a pas été correctement assuré pour permettre le maintien d'une présence politique adaptée à l'importance de ces pays et au contexte de leur voie européenne. Pourtant, c'est sous présidence française de l'Union européenne que le Sommet de Zagreb a donné le coup d'envoi du processus de stabilisation et d'association. Pourtant, nos liens historiques sont étroits. Pourtant enfin, les six pays des Balkans occidentaux sont globalement intéressés à davantage de présence française, en termes d'expertise, comme de présence économique et culturelle. L'absence de la France clairement ressentie et exprimée par nos partenaires des Balkans, est incohérente.

En 2013, le président de la République a été invité au sommet de Brdo-Brioni, signe du souhait des pays des Balkans d'un retour de la France. Il faut saluer les efforts récents conduits par notre diplomatie, consciente du vide politique dans la région, pour renouer avec une politique balkanique.

Cet évènement a constitué une rupture qui s'est incarnée dans l'organisation du sommet de Paris le 4 juillet 2016, troisième sommet du processus dit de Berlin en faveur de la coopération régionale en soutien à l'intégration dans l'Union européenne. En outre, quelques jours après le référendum britannique, ce Sommet avait une portée symbolique forte en ce qu'il manifestait l'attachement à la poursuite du processus d'élargissement. La France, en qualité d'organisatrice, a rappelé avec force sa responsabilité dans la région.

Le Sommet a permis d'aboutir à des résultats concrets, notamment l'Office Balkans Jeunesse déjà présenté. Il marque en effet le soutien des jeunes de la région au développement de leur pays, et surtout à une meilleure intégration régionale. C'est sans doute le plus beau projet politique qui ait été construit dans la région depuis les débuts de la politique d'intégration régionale.

Un Forum d'affaires a aussi été organisé, qui a manifesté une prise de conscience des opportunités offertes par les marchés des Balkans et de l'intérêt, autant économique que stratégique, de les saisir, y compris en présentant des expériences économiques réussies.

Organisé par Business France et ses partenaires, le Forum a accueilli plus de 330 participants provenant des 12 pays participants (outre la France, les six pays des Balkans occidentaux, l'Allemagne, l'Autriche, la Croatie, l'Italie et la Slovénie). Il s'est tenu en présence des ministres de l'Economie des six pays des Balkans occidentaux et des Présidents des institutions financières suivantes : Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), Banque européenne d'Investissement (BEI), Banque de Développement du Conseil de l'Europe (BDCE), Banque mondiale et Commission européenne.

Le Forum a offert une plateforme d'échanges composée d'une plénière sur le climat des affaires, les modalités du financement de projets ainsi que les initiatives mises en œuvre pour améliorer le climat des affaires dans la zone et les réformes en cours, dont un volet «*Success Stories*», de trois tables-rondes sectorielles (Infrastructures de transport, Energie-Environnement et Numérique) et a constitué l'occasion de plus de 120 rendez-vous individuels avec les experts et entreprises de la zone pour les 70 entreprises françaises participantes du forum et les 20 entreprises publiques et privées venues des Balkans.

Vos rapporteurs veulent croire que l'organisation du Sommet de Paris, qui a été un succès, marque le retour de l'influence de la France. Le prochain sommet aura lieu à Trieste et un travail important, que l'on espère fructueux, est conduit avec l'Italie pour poursuivre l'initiative dans ses dimensions jeunesse, promotion des PME, et formation universitaire (Erasmus +). Au-delà de cette nouvelle échéance, il s'agit de répondre à la panne actuelle du processus d'élargissement en allant au-delà du seul maintien du discours sur la vocation européenne des Balkans. Cela relève aussi de politiques bilatérales. Beaucoup peut en effet être fait pour restaurer une coopération politique franco-balkanique à la hauteur des besoins et des enjeux.

#### ***b. Une présence diplomatique réduite qui traduit une ambition sous-dimensionnée***

Sur le plan des implantations, la France fait assez pâle figure. Dans un mouvement général et continu de diminution des moyens de la diplomatie française en Europe, variable d'ajustement des restrictions budgétaires au profit des pays émergents, les pays des Balkans occidentaux, où la présence française non militaire était déjà faible, le dimensionnement des postes diplomatiques n'est vraiment pas à la hauteur des enjeux. Cela augure mal du poids de notre pays dans ces pays lorsqu'ils rejoindront l'Union européenne et qu'une reconfiguration des postes s'imposera. On regrettera évidemment que notre ambassade au Monténégro soit ainsi réduite à un poste de présence diplomatique à format très allégé, au sein

duquel il a été décidé de manière incompréhensible de supprimer le traitement des questions consulaires.

La présence culturelle française dans les Balkans occidentaux se traduit par cinq Instituts français, le Kosovo en étant dépourvu, et un réseau d'Alliances françaises assez réduit. En Macédoine, notre diplomatie culturelle et d'influence s'appuie sur l'Institut français de Skopje, inauguré en 1974, et les deux Alliances françaises de Bitola et de Tetovo. Le dispositif en Albanie s'articule autour du service de coopération et d'action culturelle au sein de l'Ambassade et d'un réseau de quatre Alliances françaises, à Tirana, Korçë, Elbasan et Shkodër. En Bosnie-Herzégovine, il existe un Institut français avec des antennes à Sarajevo, Banja Luka, Tuzla et Mostar. En Serbie, l'Institut français à Belgrade dispose de deux antennes, à Novi Sad et Nis. Il n'existe qu'une alliance française au Kosovo, dans la capitale Pristina, dont l'actuel Ambassadeur du Kosovo en France, Qëndrim Gashi, fut le président.

Les dotations du réseau sont faibles, alors même que la France pourrait disposer en la matière d'une place privilégiée. En incluant les crédits du programme aide au développement, 3 petits millions d'euros étaient consacrés aux six pays en 2016. À titre d'exemple, les crédits de la diplomatie culturelle et d'influence<sup>(1)</sup> affectés à la Croatie, quatorzième poste bénéficiaire européen, étaient en 2016 de 603 527 euros et à la Turquie, premier bénéficiaire européen, de 3 983 422 euros. L'aide pré-adhésion octroyée par l'UE s'élevait quant à elle à 166 millions d'euros pour la période 2014-2017.

En revanche, et fort heureusement compte tenu du format de notre ambassade, l'Institut français du Monténégro a fait l'objet d'un effort soutenu pour incarner la présence française dans le pays. Son inauguration le 4 juillet 2011 dans ses nouveaux locaux du centre-ville est venue confirmer cette nouvelle impulsion. De même, les implantations existantes ne sont plus menacées, au contraire. En Bosnie-Herzégovine par exemple, il avait été décidé il y a quatre ans de fermer les deux antennes de l'Institut français, à Mostar et à Banja Luka. Ces fermetures ne sont plus d'actualité, et ont laissé place au contraire au renforcement de la présence française à travers l'ouverture d'un centre Campus France à Mostar.

Enfin, nos outils publics de diplomatie économique ne sont pas implantés dans les Balkans occidentaux. Business France n'y a aucun bureau et le service économique régional est basé à Sofia en Bulgarie.

Notre coopération politique s'inscrivant essentiellement dans le cadre du processus d'adhésion, les accords régissant la coopération bilatérale accordent la priorité au renforcement de l'État de droit.

Avec le Monténégro, une « Feuille de Route » bilatérale a été signée le 18 décembre 2009. Dans le cadre de la nouvelle approche des négociations

---

(1) *Programme 185 de la mission action extérieure de l'État du ministère des Affaires étrangères et du développement international*

d'adhésion à l'UE, un expert technique international français a été détaché par le Quai d'Orsay auprès du Ministère de l'intérieur monténégrin, afin d'aider celui-ci à la mise en œuvre du chapitre 24 (« justice, liberté et sécurité »). Il a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> octobre 2014.

Avec la Macédoine, notre coopération bilatérale s'inscrit dans le cadre de l'Accord de coopération culturelle, scientifique et technique signé entre nos deux pays le 29 janvier 1998 et s'articule autour de trois priorités : le renforcement de l'État de droit et l'appui à la bonne gouvernance, la formation des élites ainsi que le soutien à la langue et à la culture françaises, dans l'optique du soutien apporté à l'ARYM dans son rapprochement vers l'Union européenne. La France a mis en place un fonds de stabilisation en 2001 dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'Ohrid, destiné à appuyer la transition vers l'État de droit, qui a été réorienté successivement vers l'intégration européenne et la société civile, et qui constitue depuis un cadre bilatéral de projets.

Avec l'Albanie, la coopération repose sur un partenariat avec l'ENA débouchant sur la création d'une école publique d'administration et un volet judiciaire avec des échanges entre experts des Écoles de la magistrature et un expert technique international placé auprès de la ministre albanaise de l'Innovation et de l'Administration publique.

Avec la Bosnie-Herzégovine en revanche, la coopération administrative est entravée par la complexité du système.

Enfin, la France a conclu un partenariat stratégique avec la Serbie en 2011. Le Premier ministre serbe, Aleksandar Vučić, a effectué une visite officielle en France très récemment, les 15 et 16 septembre 2016. À l'occasion de cette visite, les autorités françaises ont rappelé leur soutien aux trois principales priorités politiques de M. Vučić : le développement économique de la Serbie ; les négociations d'adhésion à l'Union européenne ; la stabilisation durable des Balkans occidentaux. La visite a eu une importante dimension économique, mais intégrée dans le cadre d'une relation stratégique intégrée. Quatre accords ont été signés : (i) entre les ministres de l'intérieur : un arrangement administratif relatif à la mise en place d'une unité permanente de renseignement criminel ; (ii) entre le secrétaire d'État chargé des affaires européennes et son homologue serbe : un accord intergouvernemental relatif à l'emploi des conjoints d'agents publics ; (iii) entre les directeurs des instituts universitaires de cancérologie des deux pays : un protocole d'accord de coopération dans le domaine de la cancérologie ; (iv) entre les ministres de l'économie : un accord prorogeant la validité de l'accord de coopération dans le domaine du partenariat public-privé.

Dans ce contexte de faiblesse des moyens et des implantations, il est positif de constater que les ambassadeurs de la région travaillent de plus en plus de manière coordonnée pour mettre en œuvre cette priorité à l'État de droit. Dans ce contexte, la coordination régionale de notre outil diplomatique est essentielle. Elle

s'exprime notamment dans les réunions régionales des ambassadeurs des Balkans occidentaux.

La dernière a eu lieu à Belgrade les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2016, sous la présidence de la directrice pour l'Europe continentale. Il est intéressant de noter qu'elle a réuni les chefs de poste des six pays des Balkans occidentaux, de Croatie et de Slovénie, l'ambassadrice chargée des menaces criminelles transnationales, le chef du service économique régional pour la zone Danube et Balkans (en résidence à Sofia), le chef de la mission de l'Europe balkanique et le chef du service des relations extérieures de l'Union européenne au Département, les numéros 2 à Berlin et Vienne. Cette conférence a été structurée autour de quatre tables rondes thématiques : « comment tirer mieux partie des financements multilatéraux ? » ; « criminalité organisée et terrorisme dans les Balkans : quelles réponses, notamment en matière de coopération régionale ? » ; « influences de la Russie et des États-Unis dans les Balkans et leurs conséquences pour notre politique » ; « quelles initiatives pour favoriser la réconciliation ? ».

Sur le plan économique, faisant suite au Sommet de Brdo (25 juillet 2013) et afin de dynamiser nos échanges avec cette région, un poste de Représentant spécial pour la diplomatie économique dans les Balkans a été créé et confié au sénateur Alain Richard que la mission a naturellement auditionné.

***c. Investir notre relation privilégiée avec la Serbie, pierre angulaire de la stabilité et du développement des Balkans***

Dans une période où la diplomatie française est tenue de faire des choix, les rapporteurs estiment que la coopération bilatérale avec la Serbie doit être priorisée au sein des Balkans occidentaux. C'est notamment la raison pour laquelle ils ont décidé de se rendre en Serbie dans le cadre de leurs travaux. Il ne s'agit pas de bâtir une relation exclusive, mais au contraire motrice de changements positifs à l'échelle de la région et de l'Europe.

Nos liens avec la Serbie sont anciens et empreints d'une charge affective forte, proximité accrue pendant la période napoléonienne, puis avec l'appel de Victor Hugo à sauver l'« héroïque petite nation serbe » lors de la Crise d'Orient, amitié surtout scellée par la fraternité d'armes de la première puis de la seconde guerre mondiale et qui perdure au travers de l'image de la France en Serbie et des communautés serbes en France. La monumentale statue érigée à Belgrade en l'honneur de cette amitié et sur laquelle on peut lire : « Aimons la France comme elle nous a aimés » en est le témoignage.

D'aucuns auront sans doute estimé que les développements précédents sur la situation dans les six pays des Balkans occidentaux ont été particulièrement sévères à l'égard de la Serbie. Les rapporteurs assument parfaitement, non seulement d'avoir traité longuement les points qui leur semblent requérir une très grande vigilance, mais aussi le choix effectué d'insister sur ce qui, en Serbie, les préoccupe. C'est un choix de cœur parce qu'il y a cette relation affective

singulière qui fait de la Serbie un partenaire naturel que nous souhaitons voir intégrer l'Union européenne pour en devenir un acteur important. C'est aussi un choix de raison, car la position de la Serbie est essentielle ; ce qui s'y passe conditionne de manière prégnante les évolutions de toute la région.

Comme le souligne Jean-Arnaud Derens : « *le désenchantement grandissant dans les Balkans envers l'Union européenne, accentué par le récent épisode du « Brexit », est une réalité dont l'Union doit se prémunir si Bruxelles ne souhaite pas voir son influence décroître dans une région au cœur de problématiques sécuritaires, géoéconomiques et géopolitiques.* <sup>(1)</sup> ». Or, au sein des Balkans, la Serbie constitue un pivot géostratégique et un pivot pour l'intégration européenne de la région. Il faut aussi avoir à l'esprit son poids économique, sa population relativement importante – 7,2 millions d'habitants, soit environ 40 % du total de celle des six pays candidats des Balkans occidentaux –, le nombre important de Serbes vivant dans les autres pays de la région, notamment au Monténégro et en Bosnie-Herzégovine, et bien sûr son implication dans les conflits qui ont endeuillé la région au cours des années 1990.

Sur un plan géopolitique, la maîtrise des routes commerciales du continent avec la grande puissance économique proche-orientale joignable par voie terrestre qu'est la Turquie constitue un impératif géoéconomique pour l'Union européenne. L'intégration économique régionale des Balkans participe de cette maîtrise qui consacre la position de carrefour de la Serbie, au croisement des routes de l'Europe de l'Ouest et de l'Est (corridors 7 et 10), à 2h15 de vol de Paris. Les Balkans sont également au cœur de problématiques énergétiques internationales et il n'est pas inutile de rappeler que la Voïvodine est au débouché des tubes énergétiques balkaniques. L'influence d'un pays tiers dans le centre géographique de ce processus géoéconomique – la Serbie – constitue à cet égard un élément de vulnérabilité, particulièrement si elle était utilisée à des fins de manipulation et de déstabilisation.

En outre, toute secousse en Serbie ayant des répliques en Bosnie-Herzégovine, territoire-proxy par excellence, et dans l'ensemble des zones à forte minorités serbes, l'enjeu géoéconomique se double d'un enjeu sécuritaire. Si le retrait américain venait à se confirmer, l'Union européenne serait face à ses responsabilités, car aucune réplique américaine ne viendrait depuis Sarajevo. Il est plus probable que la vision d'une administration américaine où l'OTAN est obsolète et les menaces ailleurs, autorise la Russie, nouvel allié, et la Turquie à jouer dans les Balkans comme dans une arrière-cour. Reste à savoir si l'analyse d'une Union européenne trop faible pour en décider autrement s'avèrerait erronée ou non.

Par ailleurs, la Serbie a subi ces vingt dernières années des revers territoriaux et stratégiques (territoires serbes de Bosnie-Herzégovine et de Croatie,

---

(1) *L'intégration européenne des Balkans occidentaux : À la recherche d'un second souffle?*, 2016, <http://aces-defense.com/wp-content/uploads/2016/10/Balkans-occidentaux.docx-1.pdf>

indépendance du Kosovo, perte du statut de nation littorale avec la séparation du Monténégro) susceptibles d'enraciner un nationalisme empreint de rancœur, aisément mobilisable dans des discours paranoïaques et de victimisation, qui font le lit des composantes les plus réactionnaires et autoritaires de la société et des formations politiques, éloignant peu à peu de la perspective d'une adhésion à l'Union européenne. Le traitement des enjeux mémoriels dans toute la région passe par la Serbie et il convient de veiller à ce que la Croatie n'entrave pas ce processus d'écriture d'un récit national optimiste et tourné vers l'avenir.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'ancrage de la Serbie dans le giron européen relève d'un impératif stratégique. Il ne s'agit pas de priver la Serbie de la possibilité de développer ses relations avec d'autres pays – créer un tel dilemme relève de la manipulation – mais de participer à l'autonomisation des Balkans à l'égard des politiques extérieures au territoire européen, s'inscrivant en cela dans la lignée d'une politique yougoslave de non-alignement qui constitue aussi un leitmotiv de l'Union européenne.

Au-delà de ces considérations stratégiques, les progrès de la Serbie, du fait de son poids dans la région, conditionnent la réussite du processus d'élargissement dans lequel l'entrée de la Croatie n'est qu'une étape intermédiaire, réussite qui s'entend aussi de l'effectivité de l'État de droit et de la normalisation des relations de voisinage. L'évolution de la Serbie est aussi la clé de la dynamique économique et sociale régionale et de l'avenir commun des pays des Balkans dans l'espace européen, tant sa capacité d'entraînement est forte et son appui à l'intégration régionale essentielle.

Cela signifie *a contrario* que les évolutions négatives en Serbie, la dégradation économique, les crispations et replis, les dérapages de tous ordres comportent en germe des régressions multiples à l'échelle des Balkans occidentaux, même si – heureusement ! – les États disposent d'une certaine résilience, à commencer par l'Albanie, ainsi que des glissements stratégiques incertains. La désaffection croissante de la Serbie à l'égard de l'intégration européenne doit donc nous interpeller, de même que les positions prises ces derniers mois à l'égard du Kosovo.

La Serbie est aujourd'hui à un embranchement.

Dans ce moment décisif, il semble aux rapporteurs que le pays connaît une période relativement favorable à l'accélération des réformes, plutôt qu'à leur ralentissement : le gouvernement est stable, et la situation économique s'améliore. La reprise économique amorcée en 2015 (PIB : +0,7%) a été confirmée en 2016 (+2,7%) et devrait se poursuivre en 2017 et au-delà avec des prévisions du FMI à 3% ou plus. En 2016, la consommation, l'investissement et les exportations ont contribué positivement à la croissance du PIB. Le déficit budgétaire a été ramené de 6,6% du PIB en 2014 à 2,1% en 2016, bien au-delà des objectifs fixés (4%). La courbe du ratio de la dette publique sur le PIB s'est inversée dès 2016 (74% du PIB contre 76,7% en 2015) avec un an d'avance sur les prévisions.

En outre, la Serbie dispose d'une administration opérationnelle, fruit de son histoire institutionnelle, et d'une population présentant un haut niveau de formation initiale. Le pays se caractérise par un taux d'imposition des entreprises faible (15 %) et une main d'œuvre qualifiée à un coût parmi les moins élevés en Europe avec un salaire mensuel moyen net de 372 euros en novembre 2016. L'environnement des affaires est éminemment perfectible, mais il tend à s'améliorer. La Serbie a gagné 7 places au classement « Doing business » passant du 54<sup>ème</sup> au 47<sup>ème</sup> rang entre 2016 et 2017 (sur 190 pays). La Serbie a notamment progressé grâce à une simplification de la procédure d'obtention des permis de construire.

Il est donc plus que jamais nécessaire de conforter le choix de l'Union européenne de la Serbie en incitant fortement les autorités politiques serbes sur la voie des réformes et, tel est aussi l'objet de ce rapport, en se mettant en situation de véritablement nous tenir aux côtés de la Serbie et pas uniquement l'assurer de notre soutien à la perspective d'une adhésion – ce qui est l'évidence-même.

Pour la France, un tel approfondissement de notre coopération présente en outre des avantages manifestes. La Serbie est à la confluence des différentes zones économiques, ce qui en fait un pays attractif pour nos entreprises. Membre de la CEFTA, la Serbie a également conclu des accords de libre-échange avec l'UE, la Russie, la Turquie, l'AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse). Un nouvel accord de libre-échange est en cours de négociations avec l'Union économique eurasiatique (Russie, Biélorussie, Kazakhstan, Arménie et Kirghizistan). Pour la France, la stature internationale de la Serbie constitue aussi un élément déterminant. Sur les théâtres extérieurs, la Serbie est un partenaire fiable et fidèle, à la mesure de ses moyens militaires, en mobilisant des équipes à nos côtés au Mali, en RCA, dans le Golfe d'Aden.

La France a conclu un partenariat stratégique avec la Serbie en 2011. Il s'agit d'un acte politique fort qui appelle des traductions concrètes. La Serbie a depuis cette date signé un partenariat stratégique avec la Russie (en 2013) et avec la Chine (en 2016), à la faveur du projet de liaison ferroviaire Belgrade-Budapest. Le Premier ministre s'est rendu en Serbie en novembre 2014 et le Premier ministre serbe, Aleksandar Vučić, a effectué une visite officielle en France très récemment, les 15 et 16 septembre 2016. Si ces visites ont donné lieu à divers accords, la substance du partenariat demeure encore insuffisante par rapport à ce qui serait nécessaire.

## **2. Un accompagnement sur la voie de l'adhésion qui manque de substance**

En ce qui concerne le contenu de la coopération politique, la France, en qualité d'État-membre de l'Union européenne et au regard de ses liens historiques, a vocation à appuyer les processus en cours, notamment en œuvrant au renforcement de l'État de droit, clé de l'adhésion à l'Union européenne, mais aussi du développement économique et social de ces partenaires puisqu'il conditionne

un environnement des affaires positif et attractif pour les entreprises notamment françaises.

Nous connaissons la situation budgétaire de notre pays et le poids de certaines priorités. Néanmoins, nous pouvons nous appuyer sur des instruments budgétaires européens. La mise en place de nouveaux schémas de financement via la construction de partenariats de coopération décentralisée et la réponse à des appels à projets européens ouvrent des opportunités de financements y compris d'ailleurs en matière culturelle.

#### *a. Mieux utiliser l'outil de l'assistance technique*

Les initiatives françaises demeurent limitées et gagneraient à s'appuyer sur l'assistance technique, y compris pour permettre aux États de disposer des capacités administratives nécessaires à l'absorption des fonds européens. Le besoin est fort dans les ministères de disposer d'experts techniques, ce qui serait cohérent avec le développement d'investissements économiques : ministère des transports, du numérique, de l'agriculture etc... Qu'il s'agisse des règles de l'État de droit ou de la maîtrise de projets, le problème est le même : la capacité de mise en œuvre, l'efficacité administrative, de l'échelon central aux municipalités des villes secondaires.

Parmi les outils à privilégier figurent les jumelages, qui soutiennent le renforcement institutionnel des administrations bénéficiaires dans tous les domaines de l'acquis communautaire. Ce travail de jumelage est particulièrement développé entre la France et l'Afrique du Nord, voire avec l'Europe orientale, mais très peu avec les Balkans, mise à part avec l'Albanie. Des jumelages ont été développés avec Pristina pour favoriser le développement de la justice. Cet outil mériterait d'être plus fréquemment employé. En permettant l'échange d'experts, ils produisent des effets très positifs en matière de régulation, de concurrence, de protection des consommateurs et de formation des cadres. Ils permettent en effet un apprentissage directement auprès des collectivités territoriales.

L'expertise française étant particulièrement compétente en gouvernance, notamment urbaine, ce serait très utile à la région, mais aussi à nos entreprises, si des délégations françaises, combinant à la fois acteurs privés et publics, étaient au contact des administrations des Balkans, permettant une amélioration du climat des affaires. Ce travail de jumelage permettrait finalement de favoriser une politique européenne plus engagée sur place et de contribuer au processus d'intégration. Il est en effet synonyme d'une mise à niveau de ces pays aux normes internationales. Expertise France pourrait être mise à contribution.

Dans les six pays des Balkans, l'appui technique ouvre des perspectives de développement des politiques publiques et des filières économiques, avec d'ailleurs à la clé des opportunités pour les entreprises françaises. Avec la Serbie, nos ministères de l'agriculture ont signé en novembre 2011 un arrangement administratif qui a permis des échanges dans des secteurs variés (PAC,

négociations sur les chapitres 11 et 12, développement rural, agences de paiements agraires, politique de qualité, agriculture organique, organisation des marchés, normes phyto et zoo sanitaires) notamment grâce aux actions de coopération portées par un ETI détaché auprès du bureau de l'intégration européenne de 2011 à 2015. La France a remporté un jumelage en décembre 2015 avec la Hongrie (en leader). France Vétérinaire International s'est vu confier le volet des maladies d'origines animales (zoonoses), des toxi-infections alimentaires et de l'antibiorésistance. Le ministère français de l'environnement est également porteur d'un jumelage relatif aux émissions de gaz à effet de serre, qui doit permettre de former du personnel pour mettre en place les mécanismes de contrôle et les mesures de réduction des émissions.

Ce type de projets devrait être multiplié. Un pays comme le Kosovo a infiniment besoin de ce type de soutiens. Comme le souligne la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), le développement du secteur privé au Kosovo est freiné par un environnement économique difficile et par un manque d'investissement. Les insuffisances en matière d'expertise de gestion et de gouvernance de l'entreprise, un accès trop restreint à la finance et la faiblesse de la primauté du droit, sont autant de facteurs qui concourent à une compétitivité médiocre et à une croissance faible.

Une autre orientation mérite d'être explorée : celle du soutien aux professionnels du droit. Puisque l'une des difficultés dans les six pays tient à la mise en œuvre effective des réformes juridiques, la formation des professionnels, qu'il s'agisse des magistrats, des avocats, des procureurs, dans les domaines pénal, civil et administratif contribue à l'appropriation des processus institués. La lutte contre la corruption et la criminalité organisée y gagnerait, en termes de qualité d'instruction des dossiers et de construction de procédures et de jurisprudences. À cet égard, la justice administrative, par exemple en droit de la concurrence, ne doit pas être négligée. Un travail spécifique portant sur l'amélioration de la justice commerciale, dont les défaillances chroniques dans la région sont un frein aux investissements, pourrait également utilement être porté par la France. La France dispose d'une expérience de transmission d'expertise, au sein notamment du Conseil supérieur de la magistrature, de l'Autorité de la Concurrence, des barreaux, qui pourrait être utilement mise à profit avec les pays des Balkans.

### ***b. Développer la coopération décentralisée***

La coopération décentralisée n'est pas non plus très développée entre les collectivités françaises et les Balkans. Cela s'explique surtout par la petite taille des États, qui expriment néanmoins une demande de développer une telle coopération. La dimension locale est en effet toujours très prégnante dans les modes de vie de la région. Une telle coopération présente donc un fort intérêt en œuvrant au renforcement de la bonne gouvernance au niveau local. Les expériences existantes en attestent. Il y a notamment une coopération très développée entre la Normandie et la Macédoine, en particulier grâce au travail du député Philippe Duron : 12 collectivités territoriales françaises sont engagées, avec

14 collectivités locales partenaires, pour 33 projets de coopération décentralisée. En Bosnie-Herzégovine en revanche, on recense dix collectivités territoriales françaises engagées, avec 13 collectivités locales, mais seulement pour 5 projets de coopération décentralisée, ainsi que 9 demandes de coopération (Bourse partenariats), mais la majorité des coopérations est en sommeil.

Le renforcement de la coopération décentralisée pourrait s'appuyer sur la délégation générale aux collectivités territoriales du ministère des Affaires étrangères et du développement international et avoir comme relai les ambassadeurs français en poste dans la région. L'identification des collectivités pourrait résulter, outre de liens personnels, d'une analyse des potentiels économiques qui est déjà bien engagée. On songe assez naturellement aux collectivités maritimes ou montagneuses, mais il peut s'agir aussi de collectivités accueillant des PME ayant des avantages comparatifs à faire valoir.

La coopération décentralisée est également le creuset d'une bonne diplomatie économique qui doit tirer la constitution de partenariats entre collectivités, qui elle-même renforcera la coopération politique et les échanges humains. Cette diplomatie économique constitue en outre une réponse pertinente, tant pour impulser une diplomatie spécifiquement française, que pour conforter l'appui au processus d'adhésion en accroissant les perspectives de développement économique et social d'États aujourd'hui en difficulté. Les projets développés entre la Normandie et la Macédoine constituent une excellente référence en la matière, avec par exemple le projet pour développer le tourisme à Ohrid incluant un plan de protection du patrimoine historique, les projets en matière d'eau et d'assainissement notamment à Bitola.

### **La coopération décentralisée conduite par la Normandie**

Depuis 2006, la Région Basse-Normandie coopère avec la République de Macédoine, grâce à une dérogation exceptionnelle du ministère des Affaires Etrangères lui permettant de travailler en lien direct avec un État. La gouvernance locale est au cœur du projet par la mise en lien des élus et acteurs des territoires, par les échanges des expériences respectives de la décentralisation, et comme soutien à l'intégration européenne de la République de Macédoine.

Cette politique se fonde aujourd'hui sur 2 piliers :

#### **1. La coopération institutionnelle**

Les relations institutionnelles se sont renforcées en 2012, par la signature des accords de coopération entre la Région Basse-Normandie et le Ministère de l'Autogestion Locale macédonien. L'objectif était, et reste, de soutenir la politique de développement régional équitable par l'appui à la gouvernance locale, en identifiant les priorités nationales et régionales en matière de transfert de compétences et ressources.

La coopération entre collectivités bas-normandes et macédoniennes fait également partie du volet institutionnel depuis 2010. 14 collectivités, réparties sur l'ensemble des deux territoires, sont aujourd'hui en coopération, avec une forte implication en ressources humaines, notamment par la création de postes dédiés à la coopération, et financières, et des résultats concrets qui mobilisent et fédèrent l'ensemble de leurs citoyens.

## 2. L'approche territoriale du développement : actions au niveau régional et local

Le programme soutient le développement de politiques décentralisées considérées comme prioritaires et innovantes : appui au développement numérique des territoires, stratégies Jeunesse et mobilités, valorisation du patrimoine, mise en réseau des acteurs culturels et touristiques, formations aux standards européens de production agroalimentaire, promotion des Droits de l'Homme et échanges universitaires.

Il faut également souligner l'importance accordée à la politique de partenariat de l'Union Européenne et au processus d'adhésion conduit par la Macédoine. Pour cela, 7 champs d'actions, définis en fonction des priorités et orientations européennes, ont fait l'objet d'échanges, de formations et d'expérimentations :

1. Les nouvelles technologies : formations sur les deux territoires pour tout public, séminaires sur l'usage du numérique, sensibilisation à la protection des données personnelles,

2. Stratégies jeunesse : méthode participative et concertation avec les acteurs du réseau Jeunesse des deux territoires, médiation autour de la citoyenneté européenne, échanges de jeunes,

3. Inventaire du patrimoine : partage d'expériences, formations à la méthodologie de l'inventaire, valorisation du patrimoine,

4. Politiques culturelles : diagnostic de territoire, création d'un réseau d'acteurs culturels, échanges de bonnes pratiques, formations aux projets culturels et programmes transfrontaliers,

5. Tourisme : évaluation de l'offre et du potentiel touristique, élaboration d'une stratégie concertée avec les élus locaux,

6. Développement agroalimentaire : expertise des processus de production, renforcement des filières professionnelles, mise en réseau, formations aux standards européens,

7. Droits de l'Homme : formations, échanges universitaires, analyse comparée des législations en vigueur.

Aujourd'hui, l'impact territorial du programme est tangible par la mise en œuvre de stratégies intersectorielles de développement local. L'ensemble des deux territoires de coopération a été touché par les projets menés, avec un élargissement significatif à la zone Balkans. Ces actions, menées jusqu'à présent par des binômes d'associations bas-normandes et macédoniennes, doivent être poursuivies, et impliquer de façon plus prégnante les autorités locales, qui en garantissent la durabilité. L'approche territoriale est donc une méthodologie adaptée au développement de la gouvernance locale, car en lien direct avec les acteurs /décideurs concernés. Aussi, la maîtrise d'œuvre déléguée à des binômes associatifs doit être intégrée à une stratégie plus transversale et intersectorielle, impliquant les niveaux décisionnels et les différents secteurs considérés comme vecteurs de développement économique et social des territoires.

Source : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdex/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=12825>

Outre l'intérêt de développer ce type de coopérations, il apparaît utile que les collectivités territoriales françaises engagées dans les pays candidats ou potentiellement candidats à l'Union européenne travaillent en mutualisant leurs efforts dans le but de faire avancer l'intégration européenne de ceux-ci. Les Balkans sont historiquement ouverts à la coopération et même les petits programmes peuvent avoir une valeur ajoutée certaine comme l'ont démontré les

expériences conduites dans les pays d'Europe centrale et orientale déjà entrés dans l'Union européenne. Par ailleurs, au vu des liens qui existent entre ces pays et des problèmes auxquels ils se confrontent, de nombreuses questions de développement, d'environnement, de stabilité et de bonne gouvernance dans la région demandent cette approche multilatérale et au niveau macro-régional.

Un programme de coopération décentralisée France-Balkans sur la bonne gouvernance en Europe du Sud-Est a été lancé à la suite des rencontres régionales de la coopération transfrontalière, du développement durable, des territoires et de la coopération décentralisée qui s'étaient tenues à Sofia les 3 et 4 juillet 2008. Une conférence de lancement sur le thème de la bonne gouvernance dans le Sud-Est européen a été organisée à Sarajevo en septembre 2009 et a réuni les divers partenaires français et balkaniques du programme, ainsi que des représentants d'organisations européennes (Commission européenne, Conseil de l'Europe, Assemblée des Régions d'Europe notamment). Ce projet a ensuite été porté par l'Auvergne, qui avait établi une coopération décentralisée avec le canton de Bosnie centrale.

Il associe une dizaine de collectivités françaises et leurs partenaires dans les Balkans (Albanie, Bosnie, Bulgarie, Kosovo, Macédoine, Monténégro et Serbie) avec pour objectifs principaux de renforcer et stabiliser le processus démocratique dans la région, de stabiliser et pacifier la région, de soutenir le processus d'intégration européenne et de développer un tissu de collaborations franco-balkaniques. Coordinné par l'Association des Agences de la Démocratie Locale (ALDA), il bénéficie depuis l'origine d'un soutien du ministère des Affaires étrangères et du développement international. Le programme en est à son troisième plan de coopération décentralisée, étalé sur trois ans (2016-2019).

### *c. Une coopération en matière de défense et de sécurité qui reste indispensable*

Il convient d'ajouter le volet de la coopération en matière de défense. Il est heureux de constater que le ministère de la Défense, plus précisément la Délégation générale aux relations internationales et stratégiques (DGRIS), a initié une mission sur les Balkans.

Certains enjeux de sécurité ont été rappelés précédemment. Ils concernent parfois très directement la France. Notre territoire peut être une cible pour certains trafics ou activités : armes, combattants étrangers, stupéfiants, avec un rôle croissant des diasporas installées sur notre territoire et opérant à une échelle transnationale : le trafic d'héroïne est en partie dans les mains des filières albanophones, celui de cocaïne – plus lucratif encore – en partie dans celles de Serbes et Monténégrins. L'Albanie devenait, de manière spectaculairement croissante, productrice d'un cannabis aux effets psychotropes très puissants, avec une économie parallèle employant 100 000 personnes environ et dont 15% de la production parviendrait en France (40 % en Italie, 20 % en Allemagne et Autriche).

En outre, on sait que les différents types de criminalités sont interconnectés, que les djihadistes côtoient les trafiquants de stupéfiants et d'armes, que le trafic d'armes est lié aux autres trafics (immigration clandestine, faux papiers, blanchiment), que les migrants sont utilisés en rétribution du passage de la frontière, notamment pour faire passer de la drogue, que la traite des êtres humains alimente la prostitution et la mendicité organisée, que les fruits des trafics font l'objet de blanchiments et sont utilisés pour des faits de corruption active...

Les défis posés s'inscrivent parfaitement dans le cadre de la politique de l'Union européenne, à savoir le développement d'une approche régionale (il existe notamment le SELEC – *Southeast European Law Enforcement Center* – et le SEESAC – *South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the control of Small Arms and Light weapons*) et complémentaire du renforcement de l'État de droit.

Le renforcement de la coopération entre les différents pays de la région et l'Union européenne est, certes, crucial, mais la coopération régionale l'est tout autant. Des outils existent comme le SELEC (*Southeast European Law Enforcement Center*) qui regroupent l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'ARYM, la Grèce, la Hongrie, la Moldavie, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie et la Turquie. La France est observateur (l'Italie et les États-Unis sont partenaires opérationnels), elle pourrait devenir partenaire opérationnel.

De nombreuses initiatives se sont développées dans la région dans le domaine avec l'appui de l'UE, de l'OSCE, l'ONU qu'il convient de rationaliser, afin d'établir une analyse plus fine des risques dans la région et d'optimiser les résultats obtenus jusqu'à présent sur le terrain. Pour faire face à ces différents défis sécuritaires dans les Balkans occidentaux, l'UE dispose de moyens. De nombreux instruments européens existent et pourraient être mobilisés, comme les instruments financiers communautaires appropriés (notamment les fonds IPA).

La France dispose elle-même d'un dispositif régional, avec une conseillère chargée de la lutte contre la traite des êtres humains auprès de la Représentation permanente auprès des Nations-Unies à Vienne, une ambassadrice en charge des menaces criminelles transnationales basée à Paris et un pôle régional de lutte contre la criminalité dans les Balkans basé à Belgrade, composé d'un magistrat, d'un douanier, d'un diplomate coordonnateur. Ce pôle peut venir en appui des structures régionales et des mécanismes de coordination des ministères de l'Intérieur et de la Justice, notamment au sein du processus de Brdo.

S'y ajoutent des mécanismes bilatéraux qui mériteraient d'être renforcées. Ils apparaissent très inégaux d'un pays à l'autre. La France participe au renforcement des capacités des pays de la région dans tous les domaines (police, douane, justice). Des formations sont dispensées, des experts viennent partager leur expérience, des séminaires et ateliers de travail sont organisés au niveau régional en bilatéral ou/et avec les partenaires internationaux (OSCE, ONU, etc.)

en étroite coopération avec les agents sur place (réseau des attachés de sécurité, pôle de lutte contre la criminalité organisée en Europe du Sud-est, attachés douaniers, magistrat de liaison, services d'actions culturelle et de coopération (dont des actions dans le domaine de la lutte contre les trafics de biens culturels à Sarajevo ou un séminaire sur le hooliganisme et la violence dans le sport en Serbie), ETI spécialisés et chargés de missions).

On pourra citer ici les deux accords conclus en septembre et octobre 2016 avec la Serbie, tendant à la constitution d'équipes communes d'enquêtes associant magistrats et polices judiciaires et d'équipes de renseignement criminel pour mener des enquêtes policières conjointes. Ces coopérations renforcées en matière policière, d'investigations judiciaires, de lutte contre les trafics sont en cours de mise en œuvre. Elles s'appuient notamment sur le pôle de lutte contre la criminalité dans les Balkans, installé à Belgrade en 2012 (il était auparavant à Zagreb). Notamment, lors de la visite à Paris du Premier ministre serbe, Aleksandar Vučić, les 15 et 16 septembre 2016 dernier, un arrangement administratif a été signé par les ministres de l'Intérieur pour la mise en place d'une unité permanente de renseignement criminel.

On mentionnera aussi la coopération sécuritaire qui s'est développée avec le Kosovo sur la formation contre le terrorisme et la cybercriminalité.

On notera qu'il existe une coopération sectorielle assez intense avec la Bosnie-Herzégovine : celle conduite par notre attaché de sécurité intérieure (ASI) en poste à Sarajevo. Il met en œuvre des actions de coopération en matière de police, essentiellement avec les services à vocation centrale (SIPA, police des frontières en particulier) et dont les axes prioritaires sont la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et l'immigration clandestine. Un nouvel accent est mis sur l'aspect de la sécurité civile.

En tout état de cause, ces mécanismes de lutte contre les trafics et réseaux illicites doivent s'intégrer dans une stratégie globale d'assainissement des économies qui impose d'offrir des solutions alternatives à une partie de la population. Le cas de l'Albanie est souvent cité en exemple, car l'économie informelle y tient une place prépondérante. L'écart de revenu est estimé de 1 à 10 selon que l'on cultive de la marijuana (35 euros par jour) ou non. Il est donc non seulement illusoire mais aussi terriblement déstabilisateur de supprimer la soupape des trafics sans créer les conditions de ressources légales. C'est aussi dans ce cadre que nous devons conduire des coopérations en matière agricole.

Il semble aux rapporteurs qu'il est particulièrement important de ne pas négliger la Macédoine, pays dont l'adhésion à l'OTAN est reportée *sine die* du fait du veto grec. Nous avons au contraire tout lieu de poursuivre notre accompagnement de la Macédoine, a fortiori au moment où celle-ci envisage de s'engager davantage sur le flanc sud et où d'importants programmes d'armement sont en vue.

Enfin, la coopération en matière de défense concerne aussi les lieux de mémoire dans les Balkans, afin de contribuer à assoir la crédibilité de la France dans l'appui à l'effort de réconciliation. Le souvenir des opérations conduites en Europe du sud-est durant la Grande guerre par l'armée française peut être un vecteur. Notamment, en valorisant les grands sites de regroupement de masse des Poilus tombés au champ d'honneur, à Bitola, autrefois appelée Monastir, et à Skopje, la Direction de la Mémoire du Patrimoine et des Archives (DMPA) du ministère de la Défense effectue un travail très important. Bitola accueille le plus grand cimetière militaire français, où reposent quinze mille Poilus de toutes origines, métropolitaine ou coloniale. C'est une ville emblématique de la souffrance de la population macédonienne, piégée par le déplacement de la ligne de front dès sa conquête par les militaires français et serbes, le 19 novembre 1916, jusqu'à la percée du général Franchet d'Espérey, en septembre 1918, qui permettra la libération de Skopje, la capitulation bulgare puis la marche sur Vienne. La DMPA a choisi d'y financer la construction d'un Mémorial, dont la première pierre a été posée par le secrétaire d'État M. Jean-Marc Todeschini, au printemps 2015, et dont l'inauguration devrait avoir lieu en 2017. Il est important également d'honorer le souvenir de la République de Korça, région autonome mise en place par la France durant la Grande Guerre dans le sud de l'Albanie et dont le souvenir des quatre années d'existence (1916-1920) reste très fort en Albanie.

### **3. Renforcer la présence économique : raviver un intérêt en sommeil**

Si le volet de la coopération politique s'inscrit dans le cadre d'une politique européenne (d'intégration), le renouvellement de la présence française peut et doit passer sur le plan de la définition d'une politique bilatérale par le développement des relations économiques. La présence économique de la France demeure limitée comparativement aux autres États européens. L'Allemagne, l'Autriche ou l'Italie ont su prendre les risques économiques très tôt, et bénéficient désormais d'une présence matérielle bien affichée dans les Balkans. Le relai économique de la France n'a pas non plus été assuré après le retrait de sa présence militaire. Le retour politique de la France dans la région s'est accompagné d'une prise de conscience de renverser la vapeur sur le plan économique, le Représentant spécial ayant pour mission de coordonner les efforts pour mobiliser les entreprises françaises et favoriser leur implantation.

#### ***a. Des relations économiques modestes quoique plus développées avec la Serbie***

Les relations économiques bilatérales avec le Monténégro sont limitées. En 2015, la France était le 16<sup>ème</sup> partenaire commercial du Monténégro et les échanges s'élevaient à 24,8 millions d'euros (soit 19,4 millions d'euros d'exportations, pour 5,4 millions d'euros d'importations). La France enregistre un excédent commercial avec le Monténégro depuis son indépendance en 2006. Les investissements français (stock d'IDE de 142 millions d'euros) se limitent pour l'essentiel à la filiale monténégrine de la Société Générale, implantée à Podgorica

depuis novembre 2005 et au parc éolien de Krnovo (Akvo et Proparco). Un club des affaires franco-monténégrin a été créé en décembre 2011.

Les échanges de la France avec l'Albanie sont également limités et s'établissaient à 99 millions d'euros en 2015. La France reste encore peu présente en Albanie, à l'inverse de l'Italie. Cependant, on observe un triplement de nos échanges en dix ans, et le dynamisme économique de l'Albanie pourrait permettre de confirmer une tendance très positive de nos échanges. La croissance du PIB s'est élevée à 3,4% en 2016.

Petit marché de 3 millions d'habitants au pouvoir d'achat en rattrapage rapide par rapport aux standards européens, l'Albanie dispose d'atouts non négligeables en ressources minières et énergétiques, dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme et en matière d'attraction des IDE. Le pays est très fortement dépendant de l'étranger pour ses importations, offrant des perspectives intéressantes pour nos entreprises exportatrices.

Avec 39,6 millions d'euros d'exportations françaises en Albanie (équipement et matériel de transport, produits chimiques et pharmaceutiques, textile, habillement, cuir et chaussures) la France est aujourd'hui le 7ème fournisseur du pays. Les importations françaises (textile, habillement, cuir et chaussures, produits alimentaires) en provenance d'Albanie s'élèvent quant à elles à 59,7 millions d'euros, ce qui fait de la France le 14ème client de l'Albanie. En termes d'investissements directs étrangers, la présence française est là aussi limitée, mais se renforce. Selon la Banque centrale d'Albanie, qui valorise nos IDE à 146 millions d'euros en 2014, la France représente 2,9 % des IDE totaux dans le pays.

Les relations économiques avec la Bosnie-Herzégovine sont quant à elle extrêmement faibles. La Bosnie-Herzégovine commerce essentiellement avec ses voisins immédiats, ainsi que la Russie, Croatie, Serbie, Allemagne, Italie, Slovénie, Autriche, Monténégro. La France et la Bosnie-Herzégovine ont échangé 175 millions d'euros de biens en 2015, en baisse de 3% par rapport à 2014 – année d'exportations exceptionnelle dans certains secteurs, suite aux inondations catastrophiques de mai 2014. Nos exportations et importations s'élèvent respectivement à 80 et 95 millions d'euros et sont constituées de biens manufacturés, pour un solde redevenu déficitaire en 2015, à 15 millions d'euros. Cette même année, avec 2 % des importations bosniennes, la France était le huitième fournisseur européen du pays et le douzième fournisseur du pays dans le monde (après la Chine, la Russie, la Turquie et les États-Unis).

Selon la Banque de France, le stock d'IDE français s'élevait à 23,5 millions d'euros en 2014 et les flux sur l'année à 400.000 euros. La France serait le 19ème investisseur en Bosnie-Herzégovine. Les principaux investisseurs français en Bosnie-Herzégovine sont le groupe laitier Lactalis via sa filiale croate Dukat et le groupe d'ingénierie pétrolière et gazière Technip, avec une prise de participation de 33 % dans le capital de Petrolinvest.

Enfin la participation française aux projets de reconstruction du Kosovo a été importante, mais les exportations françaises s'élevaient seulement à 7 millions d'euros en 2015, surtout des biens d'équipement et du matériel de transport, et les importations à 3 millions d'euros, du textile pour l'essentiel. Les sociétés françaises actuellement présentes au Kosovo dans le cadre de projets de développement sont Alstom Grid (ex Areva T&D), Alstom, Freyssinet, Egis Route, Alcatel-Lucent et Interex (filiale d'Intermarché), Aéroport de Lyon, associé au génie-civiliste turc Limak, pour l'extension et l'exploitation de l'aéroport de Pristina BNP Paribas (via sa participation à la banque turque TEB) et Saatchi & Saatchi. Notre présence est marquée dans la fourniture de conseils et d'expertise, dans de nombreux secteurs, routes, télécommunications, développement et communication.

À côté de ces cinq États, la Serbie constitue en revanche un partenaire économique tout à fait important. Une grande partie de la visite du Premier ministre serbe en septembre dernier a d'ailleurs été consacrée aux moyens de consolider des relations économiques bilatérales en très forte expansion. Même nos exportations vers la Serbie connaissent une forte croissance avec + 28% en 2015 et + 37,5% au premier semestre 2016, permettant une hausse en glissement annuel de 14,8% sur les onze premiers mois de 2016. Notre pays est redevenu excédentaire après trois années de déficit. La part de la France dans les importations du pays s'établit à 2,9 %.

Le stock d'IDE en Serbie ne cesse de progresser depuis 2008 et a atteint 26,5 milliards d'euros en 2015, soit 79 % du PIB. Les flux d'IDE ont augmenté de 41 % en 2015 et ressortent à 2,1 milliards d'euros. Les Pays-Bas, l'Autriche et le Luxembourg sont les trois premiers investisseurs en Serbie, détenant à eux seuls 40 % du stock. Suivent la Russie (11% du stock) et l'Allemagne (6 % du stock).

Sur la période 2010-2016, la France arrive, quant à elle, au 6<sup>ème</sup> rang des fournisseurs d'IDE (2,4 % du stock, soit 639 millions d'euros en 2015). 65 entreprises françaises sont présentes en Serbie, employant près de 10 000 salariés. Le secteur financier et de l'assurance représente l'essentiel du stock d'IDE français en Serbie en 2015 avec 369 millions d'euros. Les sociétés françaises sont également bien représentées dans le secteur de l'équipement automobile, avec en 2016 l'inauguration d'une nouvelle usine d'Hutchinson, l'extension de l'usine de Michelin et l'investissement de Mecafor. Les principaux investisseurs français en Serbie sont Michelin, la Société générale, le Crédit agricole, Tarkett, Lafarge, Bongrain, Atos, et Lactalis. En outre, des entreprises françaises se positionnent pour plusieurs grands contrats, notamment la gestion de l'aéroport de Belgrade et la construction d'un métro également à Belgrade.

***b. Un nouvel élan en faveur d'une présence économique plus forte qu'il convient de conforter***

Dans la perspective du Forum des affaires du Sommet de Paris, une nouvelle impulsion avait été donnée sur l'ensemble de la région par Business

France. L'année 2015-2016 a donné lieu à plusieurs opérations devant permettre de renouveler l'intérêt des entreprises françaises. Business France a ainsi accompagné une centaine d'entreprises dans les Balkans, dont 48 étaient présentes au forum du Sommet Paris Balkans de juillet 2016. Cet intérêt pour les Balkans doit en effet s'exprimer de manière collective, en réunissant un nombre suffisant d'entreprises. Ainsi, plusieurs réunions collectives ont été organisées sur l'agro-alimentaire, les infrastructures.

Le programme de 2017 est également riche. Est prévue l'organisation du grand prix des volontariats internationaux en entreprises (VIE) à Belgrade. Un travail plus approfondi est aussi en cours avec les chambres de commerce d'Albanie, de Macédoine, mais surtout de Serbie et de Croatie. Au cours de l'année, plusieurs événements, ainsi que la publication d'un guide des affaires sur les Balkans sont aussi prévus.

La réussite du retour de l'influence française est tributaire de bons choix de positionnement au regard des caractéristiques françaises et des marchés des Balkans. Le présent rapport ne répètera pas les constats habituels sur les forces et faiblesses de l'organisation de la diplomatie économique française. Certains points spécifiques aux Balkans occidentaux méritent en revanche d'être soulignés.

En premier lieu, les Balkans constituent des nouveaux marchés intéressants, notamment la Serbie, mais souffrent d'un déficit d'image pour les entreprises françaises. En ce sens, Business France, à travers la pédagogie, la sensibilisation, doit faire évoluer cette perception auprès des investisseurs. La DG Trésor doit également jouer son rôle dans la diplomatie économique française. C'est aussi le rôle du représentant spécial pour la région.

Des opportunités existent pour renforcer notre présence économique sur place et il y a des exemples de réussite à faire valoir, comme l'a démontré l'organisation du Forum des affaires lors du Sommet de Paris de juillet 2016. Le contrat Veolia sur le traitement des eaux usées constitue l'un des plus importants projets industriels français dans la région. Par ailleurs, un projet de ligne aérienne entre Lyon et Pristina, opéré par Easyjet, se développe. Des entreprises comme Thalès et Renault Truck souhaitent participer à la construction de l'aéroport de Pristina. Ces grands marchés pourraient constituer des points d'appui à une implantation plus diversifiée.

Un autre outil important de coopération économique est le PROAO, une base de données réunissant l'ensemble des appels d'offre. Il s'agit d'une plateforme de travail permettant la sélection d'entreprises pour des appels d'offre émanant des Balkans occidentaux.

En deuxième lieu, les six pays bénéficient de dispositifs européens et internationaux de financement sur lesquels les entreprises françaises peuvent se positionner. La France doit s'investir plus dans les projets structurants dans la région, pour la promotion de nos intérêts économiques. S'agissant des fonds

européens, ils sont aujourd’hui sous-consommés, ce qui démontre qu’il existe une réelle marge de manœuvre.

L’Union européenne, à travers la BERD, contribue ainsi, pour la période 2015-2020, à hauteur de 1,5 milliard d’euros pour le développement de la zone. Cette aide est complétée par celle d’autres organisations internationales, dont le FMI ou la Banque Mondiale. L’action de l’ensemble des grands bailleurs de fonds est coordonnée par le cadre d’investissement dans les Balkans occidentaux (CIBO). S’y ajoutent évidemment les crédits de l’Instrument de pré-adhésion (IPA), même s’il est vrai qu’ils sont bien moins intéressants que les fonds structurels dont bénéficient les membres de l’Union européenne. À cet égard, il est sans doute dommageable que les experts français soient sous-représentés dans les instances des bailleurs multilatéraux en charge de la rédaction des appels d’offres.

### **Les Financements internationaux dans les Balkans**

#### **Albanie**

Bailleurs multilatéraux : FMI : facilité élargie de crédit, d’une durée 3 ans (Fév. 2014 - Fév. 2017), pour un montant de 376 M EUR, Banque mondiale : 250 M\$ avec 6 projets en cours ; BERD : 577 M EUR ; BEI : la BEI contribue au financement du TAP

Bailleurs bilatéraux: GIZ, KfW, ADA, JICA, Italie ; l’aide internationale à l’Albanie a décliné d’environ 7% du PIB en 2002 à 3% actuellement.

Financements européens: IPA 1 (2007-2013) : 512 M EUR ; IPA 2 (2014-2020) : 650 M EUR

APD moyenne annuelle 2010-2014: 375 M EUR

#### **Macédoine**

Bailleurs multilatéraux : FMI : dernier programme mis en place en 2011 consistait en une ligne de crédit de précaution (Precautionary Credit Line) d’une durée de 2 ans et dont le montant de 475 M € a été intégralement remboursé en 2015 ; Banque mondiale : 340 M€ avec 8 projets: transport, énergie, éducation, protection sociale, développement du tourisme ; BERD : 835 M€ avec 8 projets en cours. Seulement 10% du portefeuille est directement assigné au secteur privé. ; BEI: 675 M € de financements depuis 1998, essentiellement des lignes de crédit par l’intermédiaire des banques locales pour le développement des PME (80 % du total des prêts).

Bailleurs bilatéraux: Allemagne, États-Unis, Norvège, la Suisse ; Secteurs bénéficiaires: secteur financier, eau, énergie, gouvernance.

Financements européens: IPA 1 (2007-2013) : 622 M EUR ; taux d’absorption: 89% ; IPA 2 (2014-2020) : 664 M EUR.

APD moyenne annuelle 2010-2014: 330 M EUR

#### **Bosnie-Herzégovine**

Bailleurs multilatéraux : FMI : facilité élargie de crédit, d’une durée 3 ans (Sept. 2016 - Sept. 2019), pour un montant de 550 M EUR ; Banque mondiale : 420 M\$ avec 11 projets en cours ; BERD : 947 M EUR ; BEI : 861 M EUR (montant de prêts signés)

Bailleurs bilatéraux: USAID, GIZ, SIDA, TIKA, Royaume Uni; l’aide internationale à la Bosnie-Herzégovine a décliné de 12% du PIB en 2000 à 4% actuellement; l’aide tend à se concentrer désormais sur les infrastructures et le développement économique et social.

Financements européens: IPA 1 (2007-2013) : 610 M EUR, taux d'absorption : 88 %; IPA 2 (2014-2017) : 166 M EUR (démocratie et gouvernance, État de droit et droits fondamentaux, compétitivité et innovation, politiques sociales/éducation/emploi).

APD moyenne annuelle: 2010-2014: 780 M EUR.

### **Kosovo**

Bailleurs multilatéraux : FMI : accord de confirmation (Juillet 2015 – Mai 2017), pour 184 M EUR ; Banque mondiale : 120 M€ avec 8 projets dans les secteurs de l'énergie, l'éducation, l'agriculture et le secteur bancaire ; BERD : 8 projets pour un montant cumulé de 139 M€ pour le développement des infrastructures (rénovation de routes, télécommunications, etc.) ; BEI : signature d'un accord cadre en 2013. En décembre 2015, le Kosovo a obtenu un contrat de prêt de la BEI pour un montant de 42 M€ en vue de la modernisation de la portion kosovare de l'axe ferroviaire européen n° 10.

Bailleurs bilatéraux: KfW, ADA, JICA, SECO, Norvège, Danemark ; Aide orientée vers le renforcement de la gouvernance, soutien à l'éducation, l'emploi, énergie, programmes sociaux etc.

Financements européens : IPA 1 (2007-2013) : 671 M EUR, taux de déboursement: 71%; IPA 2 (2014-2017) : 515 M EUR.

APD moyenne annuelle: 2010-2014: 565 M EUR.

### **Monténégro**

Bailleurs multilatéraux : Banque mondiale : portefeuille de la Banque mondiale de 190 M€ avec 9 projets dans les secteurs de l'agriculture, la gestion des déchets, l'énergie, l'éducation, la réforme du secteur public, l'agriculture et le secteur financier ; BERD : 15 projets en cours pour un montant cumulé d'environ 400 M€ ; BEI : activités de prêt de plus de 440 M€. Sur 2015, la Banque a signé des prêts pour 50 M€ dont 40 M€ via des banques partenaires locales à l'appui de projets de petite et moyenne dimension stimulant l'économie locale.

Bailleurs bilatéraux: KfW, ADA; Principaux secteurs financés: énergie, eau, microfinance.

Financements européens : IPA 1 (2007-2013) : 236 M EUR, taux d'absorption: 85 % ; IPA 2 (2014-2017) : 271 M EUR.

APD moyenne annuelle 2010-2014: 140 M EUR.

### **Serbie**

Bailleurs multilatéraux : FMI : accord de confirmation (SBA), d'une durée 3 ans (Fév. 2015 - Fév. 2018), pour un montant de 1 190 M EUR ; Banque mondiale : 1 247 M \$ avec 8 projets en cours ; BERD : 2 406 M EUR; BEI : depuis 2000, la BEI a prêté plus de 4,5 Md EUR en faveur de la Serbie.

Bailleurs bilatéraux: KfW, ADA ; Principaux secteurs financés: agriculture, efficacité énergétique, infrastructures municipales, emploi, éducation, gouvernance.

Financements européens : IPA 1 (2007-2013) : 1 190 M EUR, taux d'absorption: 78 % ; IPA 2 (2014-2017) : 1 508 M EUR (dont 37 % pour le soutien à l'économie et développement régional).

APD moyenne annuelle 2010-2014: 1 240 M EUR.

*Source : Service économique régional*

On notera avec intérêt la récente décision française d'adhérer au CIBO avec un versement d'1 million d'euros. Il sera essentiel de pérenniser cette contribution au-delà de la première année car le CIBO est une enceinte d'où nos

représentants pourront avoir une bien meilleure visibilité sur les possibilités d'investissements.

De manière complémentaire, le dernier relevé de décisions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), du 30 novembre 2016, ouvre la coopération avec un certain nombre de pays partenaires dont le développement et la stabilité sont prioritaires pour elle. Dans ce cadre, le Gouvernement autorise l'AFD à lancer une prospection dans les Balkans occidentaux (et en Ukraine) en vue d'évaluer la pertinence et les conditions d'une activité dans ces pays. Il convient que l'AFD se saisisse au plus vite de cette possibilité. Cela aurait un effet de levier positif pour les entreprises françaises.

Ces deux éléments nouveaux confirment l'intérêt économique de la France pour les Balkans. En outre, le Sommet de Paris a beaucoup apporté en matière de développement durable. Deux projets régionaux ont été lancés, l'un d'un coût de 140 millions d'euros visant à l'efficacité énergétique dans le domaine résidentiel, le second consacré à la ville durable. Par ailleurs, un fonds de croissance verte pour l'hydroélectricité a été créé.

Enfin, la France dispose d'outils de financement susceptibles d'être activés pour les pays des Balkans occidentaux, notamment pour les études techniques, excellent moyen d'intervenir en amont sur la définition des projets. Tous sont éligibles aux prêts non concessionnels et au FASEP, la facilité de financement du Trésor pour les études techniques, quoique seulement au cas par cas en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. Ce dernier est en revanche éligible au bénéfice des prêts concessionnels. Ces outils n'ont pas du tout la force de frappe des agences allemandes par exemple, qui facilite aux entreprises l'obtention des appels d'offres. Ils sont néanmoins très utiles pour valoriser l'expertise technique française. C'est donc l'articulation entre les fonds internationaux et ces financements qui doit être recherchée.

En troisième lieu, les six pays sont à la fois des petits marchés avec leurs caractéristiques propres et une région en cours d'intégration – certes partielle. Ce morcellement du marché entre des pays dont le niveau de vie est inférieur de plus de moitié à celui de l'Union européenne ne facilite pas l'implantation des PME. Il est dès lors indispensable d'articuler les dimensions bilatérale et régionale de notre diplomatie économique. Le fonctionnement en réseau de nos ambassades et la désignation d'un représentant spécial pour les Balkans répond à cette problématique, et ce mouvement doit être conforté. Il est d'autant plus essentiel que nos outils publics de diplomatie économique ne sont pas implantés dans la région. Business France n'a ainsi aucun bureau dans les six pays des Balkans occidentaux, et le service économique régional est basé à Sofia en Bulgarie.

Pour que cette dimension régionale fonctionne dans une zone très hétérogène, des efforts de structuration dans chacun des pays ont été déployés ces deux dernières années.

Tout d'abord, dans le cadre d'une approche régionale intégrée, des partenariats ont été scellés avec les acteurs pertinents implantés localement. Ainsi, à Belgrade, une convention a été signée en mars 2016 avec la Chambre de commerce France-Serbie, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle a été prorogée d'un an supplémentaire sur 2017.

Ensuite, les équipes affectées à la diplomatie économique ont été renforcées dans les ambassades. À Belgrade, outre la chancellerie, cinq personnes travaillent au service économique, deux expatriés et trois recrutés locaux, auxquelles s'ajoute un agent de Business France. 11 VIE étaient en poste au 31 décembre 2016, contre 8 un an plus tôt. C'est ainsi que, au total, sur l'année 2016, cinq entreprises (ETI ou PME de croissance) ont bénéficié d'un accompagnement personnalisé dans le cadre de la Banque publique d'investissements, 35 entreprises ont bénéficié de prestations export de Business France et quatre délégations ont été reçues par le poste (mission bailleurs de fonds, mission "matériel d'élevage", séminaire sur la ville du futur et une délégation pour le métro de Belgrade).

### *c. Des filières économiques à prioriser*

Dans le contexte de faible présence et de forte concurrence de pays bien implantés, il convient de définir les secteurs qui peuvent faire l'objet d'un accompagnement par nos dispositifs publics (diplomatie et économique) en ce qu'ils répondent à des besoins partagés dans la région et constituent des vecteurs de notre influence. C'est le cas de l'eau, l'agriculture, le tourisme, les énergies renouvelables, les loisirs, l'environnement, les infrastructures ou encore la santé.

Trois filières françaises en particulier répondent pleinement à ces critères : la ville durable, l'agroalimentaire et le tourisme, avec notamment les filières montage et plaisance.

S'agissant de la ville durable, les opportunités sont considérables. Plusieurs initiatives fédératrices de promotion de la filière française ont déjà eu lieu. Il en est ainsi du séminaire sur la ville du futur, conjointement organisé par l'ambassade de France, la Chambre de commerce et d'industrie de Serbie et la Chambre de commerce et d'industrie France-Serbie (CCFS), qui s'est tenu à Belgrade le 24 novembre 2016, dans le cadre de la semaine française organisée autour des thèmes de la créativité et de l'innovation en France.

Le séminaire a été l'occasion de présenter l'expertise française en matière d'aménagement urbain à un public composé essentiellement de représentants de municipalités, cabinets d'architectes et sociétés de construction (130 personnes environ). Une présentation du démonstrateur 3D « Astainable », outil d'aide à la décision pour des autorités locales dans leurs projets, a été effectuée par le représentant d'Egis. Les fiches de 130 entreprises ayant participé au projet « Astainable » figurent dans le démonstrateur qui constitue ainsi un véritable réservoir d'expertise pour des projets de développement urbain. En complément de cette présentation du concept de la ville durable à la française, six entreprises

ont pu présenter leur offre (Schneider electric sur l'efficacité et optimisation énergétique, Suez environnement sur la gestion et valorisation des déchets, Veolia sur eau et environnement, Gobain sur l'habitat du futur, Bouygues construction sur les bâtiments intelligents, Alstom sur les transports urbains collectifs) et bénéficier de mises en relation. Le cabinet Pierre Gautier Architecture a présenté des projets d'urbanisme en s'appuyant sur l'exemple de la ville de Strasbourg. Les projets visaient notamment à proposer des solutions d'urbanisme dans une ville avec un accès limité aux voitures polluantes.

Plusieurs projets font l'objet d'un suivi attentif.

Il en est ainsi du métro de Belgrade. La ligne de métro n°1 aura une longueur de 22,5 Km (17Km pour la première phase), dont 10 km en surface, et 24 stations dont 15 souterraines ; trois stations intermodales permettront des correspondances avec les trains de banlieue. La durée des études de faisabilité et de préparation des chantiers est estimée à au moins deux ans et demi et les travaux à quatre ans au minimum. Le coût total de la ligne 1 est à ce jour évalué à 1,9 milliard d'euros dont 1,3 milliard pour la première phase. La construction de la ligne 2 (20 km dont 1,2 km en surface et 21 stations) n'est envisagée qu'à plus longue échéance. La France et ses entreprises sont confirmées dans le rôle de partenaires privilégiés.

Les stations de traitement des eaux donnent également lieu à une mobilisation forte des entreprises françaises. Depuis 2014, EGIS Eau bénéficie d'un financement FASEP (729 319 euros) destiné à la préparation de l'étude de faisabilité de la future station de traitement d'eaux usées (STEU) de Skopje. Cette étude a progressé et est maintenant achevée à environ 80 %. À cette fin, le consultant EGIS doit finaliser très rapidement sa documentation (étude de faisabilité) en vue d'une réunion des bailleurs de fonds potentiels mi-mars 2017 et d'un appel d'offres fin 2017. Ce nouveau calendrier vise aussi à répondre aux conditions de déblocage des fonds IPA 1 destinés à la construction des deux collecteurs qui alimenteront la station (18 millions d'euros).

S'agissant du tourisme, on relèvera avec intérêt que les Français sont la deuxième nationalité touristique après les Russes au Monténégro. Les richesses naturelles et patrimoniales des Balkans sont très prometteuses : lac d'Ohrid (Albanie et Macédoine), montagnes, côte adriatique. S'y ajoute aussi un tourisme mémoriel, à la mémoire des Poilus d'Orient. Ce secteur est porteur de développement pour les entreprises françaises. Il peut s'appuyer sur l'expérience ancienne des collectivités territoriales française et de la réussite du cluster montagne. Plusieurs projets peuvent servir de point d'appui. On peut songer par exemple à la coopération engagée en 2007 par le Centre Régional et Européen du Tourisme (CRET) de Briançon et le Conseil général des Hautes Alpes avec Tetovo en Macédoine.

L'agroalimentaire, du fait d'une agriculture encore très importante pour les économies nationales, fait l'objet d'une demande importante. Il s'agit là d'une

vraie valeur ajoutée pour la France, qui peut y promouvoir ses techniques d'exploitation. Il y a donc un besoin d'une présence française dans ce domaine.

En matière d'énergie, l'enjeu est également très fort sur le plan stratégique au regard de la dépendance de la région à l'égard de la Russie. L'Union européenne brillait par son absence de vision sur l'ancrage énergétique de la région à l'Union européenne, tandis que la communauté de l'énergie ainsi que la communauté de l'énergie de l'Europe du sud-est ne sont pas des cadres opérationnels. La France a donc tout intérêt à se positionner sur les marchés énergétiques.

En tout état de cause, cette démarche de diplomatie économique demeure néanmoins tributaire d'une amélioration, à la fois de l'intégration des règles communautaires, que les acteurs français maîtrisent, et du climat des affaires qui aujourd'hui encore, notamment en province, pose de vraies difficultés. Les lourdeurs bureaucratiques, les liens interpersonnels, la corruption et le risque d'aléas constituent des freins réels.

#### **4. Miser sur la culture et la jeunesse**

Le présent rapport a essayé de démontrer l'impossibilité de transformations profondes par la seule exigence de réformes juridiques et de libéralisation de l'économie. Les sociétés sont les acteurs déterminants de telles évolutions et un volet de nos coopérations doit consister à conforter la volonté d'ouverture et les forces démocratiques au sein des sociétés civiles. Les Balkans occidentaux connaissent à la fois une émigration massive de leur jeunesse et une perte de crédibilité de la perspective européenne qui menace la dynamique positive qui s'était établie. La formation des jeunes des Balkans, le soutien aux initiatives locales et le développement des échanges peuvent renverser la tendance à l'établissement d'un consensus mou en faveur de l'adhésion, forme de choix de raison si ce n'est de résignation, qui ne produit pas le rapprochement des peuples et s'étiolle face à la montée des nationalismes et des autoritarismes. Selon un sondage effectué en août 2016 par l'Institut pour les affaires européennes, une ONG de Belgrade, 51 % des Serbes âgés entre 18 et 29 ans pensent que le pays devrait interrompre le processus d'intégration à l'Union européenne. Sans accorder un crédit excessif à ce sondage, il traduit tout de même une forme de repli qui doit impérativement, là comme ici, être combattu. Tel est le rôle de la diplomatie culturelle et d'influence.

##### ***a. La diplomatie culturelle : faire vivre les cultures d'Europe et œuvrer à des relations apaisées***

Jean Monnet considérait au sortir du second conflit mondial que pour recréer l'Europe il faudrait commencer par la culture. Cette remarque reste très pertinente s'agissant des Balkans occidentaux pour leur démarche d'intégration à cette Union européenne pacifiée. La France a évidemment en ce domaine un rôle majeur à jouer. Elle demeure pour beaucoup d'Européens le cœur battant de la

culture européenne, et l'attrait exercé par sa langue n'y est pas étranger. La France est parfois la seule à avoir une présence culturelle : au Monténégro par exemple, l'Institut français n'est concurrencé par aucun autre acteur.

D'après nos diplomates, les six pays de la région expriment une demande forte en termes d'outils, d'infrastructures, d'ingénierie, et d'offre culturelle, avec un intérêt particulier pour les arts vivants. Historiquement il y a un déficit total et la France doit contribuer à rattraper ce retard, d'autant qu'il existe une déconnexion entre la baisse constante des moyens alloués par la France et les attentes exprimées. Sans réduire la question à celle des budgets, il est impossible d'avoir quelque ambition dans la région sans enrayer la diminution continue des crédits du programme 185 du ministère des Affaires étrangères et du développement international, qu'il s'agisse de ceux de l'administration centrale, du réseau ou des opérateurs, à commencer par l'Institut français.

Malgré ce contexte, plusieurs initiatives continuent à voir le jour, notamment dans le secteur des arts vivants. C'est le cas du relais spécialisé spectacle vivant pour l'Europe du Sud-Est – Teatroskop et de l'évènement Danse Balkans 2017, qui permettra de faire découvrir la création contemporaine française, d'initier des partenariats et de mettre en réseau les professionnels de chacun de ces secteurs (théâtre et danse).

#### **Le relais spécialisé spectacle vivant pour l'Europe du Sud-Est – Teatroskop**

Le relais spécialisé spectacle vivant pour l'Europe du Sud-Est – Teatroskop a pour mission principale la mise en réseau de professionnels et le renforcement de la diffusion et de la production de spectacles à l'échelle régionale. La réunion annuelle du relais s'est tenue les 3 et 4 octobre 2016 à l'Institut français de Serbie à Belgrade. Plus précisément, ce projet a été initié en 2011 par l'Institut français, le ministère de la culture et de la communication et le ministère des affaires étrangères français dans le but de dynamiser les échanges entre la France et l'Europe du Sud-Est dans le domaine du spectacle vivant. Le pilotage de Teatroskop a été confié à l'Institut français de Serbie en collaboration avec les autres Instituts de la région. Le projet concerne le spectacle vivant sous ses formes les plus diverses (théâtre, danse, cirque, marionnette, arts de la rue, performance...) et envisage l'Europe du Sud-Est dans une acception large incluant Serbie, Croatie, Slovénie, Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Kosovo, Albanie, Bulgarie, Roumanie, Grèce, Hongrie et Turquie, soit 13 pays en tout. Par exemple, ce projet soutient un programme franco-serbo-croate dans le domaine du nouveau cirque.

Depuis 2011, une partie essentielle du projet Teatroskop a été de réaliser un état des lieux, cartographie des principaux acteurs de la région, de leurs liens avec la France et de leur inscription dans les réseaux en Europe. Cette cartographie n'avait pas l'ambition de recenser l'ensemble des structures de production et de diffusion et des institutions de la zone. Elle s'est concentrée au contraire sur celles qui ont une vraie action de coopération internationale, notamment avec la France, ainsi que des capacités à initier ou accompagner des projets transnationaux. L'enquête a été menée, sous forme de questionnaire, par la coordination Teatroskop avec l'appui des instituts français de la région, du Département pour les échanges et coopérations artistiques de l'Institut français à Paris, du Ministère de la Culture et de la Communication et de l'Onda.

Le réseau culturel utilise aussi beaucoup le vecteur du cinéma, qui rencontre un large public. Tout au long de l'année, des projections sont organisées dans les six pays grâce à la plateforme numérique de l'Institut français, avec quelques manifestations à forte visibilité reposant sur des invitations d'artistes. Ainsi, la 8e édition du Festival du Film Français en Macédoine, qui s'est déroulée du 17 au 20 juin à Skopje et Ohrid, a réuni plus de 3 000 personnes, avec un taux de remplissage des salles de 70 à 80%. La projection de *La Tête haute* d'Emmanuelle Bercot, avec la présence des deux acteurs principaux Rod Paradot et Diane Rouxel, a rencontré un franc succès et les festivaliers ont eu l'occasion d'échanger avec cette jeune génération d'acteurs lors d'un atelier public organisé à l'Institut français sur « la jeune relève française ». Le cinéma français est également très bien représenté au festival international du film de Belgrade qui accueille chaque année près de 115 000 spectateurs avec une dizaine de films français sur une sélection d'environ 80 films.

Compte tenu des faibles dotations budgétaires et des capacités limitées d'autofinancement, la mutualisation est une nécessité. Un vecteur d'influence bien identifié est le réseau EUNIC, réseau d'instituts culturels nationaux qui ont pour but de contribuer à la diversité culturelle à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne et de renforcer le dialogue culturel et l'échange. Créé en 2006, EUNIC est un chef de file reconnu en matière de coopération culturelle : ses 34 membres représentant 28 pays sont présents dans plus de 150 pays avec plus de 2000 établissements et des milliers de partenaires locaux. L'action d'EUNIC porte sur les arts, les langues, la jeunesse, l'enseignement, les sciences, le dialogue interculturel et le développement.

Dans les cinq pays de la région où ces regroupements existent, l'Institut français est le chef de file ; le fait qu'il n'en existe pas au Kosovo où nous n'avons pas d'Institut français en témoigne. Ces clusters fonctionnent bien et, du fait de notre « marque » et de notre antériorité dans la région, il n'y a pas de risque de dilution de la présence culturelle française au sein des regroupements. Par exemple, EUNIC Skopje a été lancé le 29 décembre 2015 par l'Institut français, le Dante Alighieri et le British Council de Skopje. En mai 2016, EUNIC Skopje a organisé une journée de l'Europe sur le thème de la mobilité des jeunes avec le soutien des ambassades de Slovénie et d'Espagne, le Secrétaire aux Affaires européennes, la délégation de l'Union européenne en Macédoine et l'Agence nationale macédonienne pour la mobilité. En septembre 2016, une Journée européenne des langues a été organisée par EUNIC-Skopje, la Faculté de philologie et la Délégation de l'UE, avec la remise du prix de la langue française à deux étudiantes de la Chaire de langue et littérature françaises, Marija Kocevska et Ana Dimevska.

La culture ne joue pas seulement un rôle dans l'établissement ou le resserrement de liens entre les Français et les habitants de chacun des pays des Balkans. Elle peut aussi être un vecteur de rapprochement des sociétés des Balkans. Face aux rancœurs nationalistes, présentes dans le divertissement et les

médias, sans parler du sport <sup>(1)</sup>, vit un univers de la culture dépourvu de haines, des artistes et des écrivains en tous genres, originaires de différentes parties de l'ancienne Yougoslavie, qui se rencontrent à l'occasion de manifestations publiques, de projets artistiques ou encore d'actions de promotion de leurs œuvres. Ils sont les artisans d'un espace régional commun, qui dépasse d'ailleurs les frontières des seuls Balkans occidentaux. Ces échanges tracent les voies d'une réconciliation, depuis le récital symbolique en 2011 dans la capitale serbe, pour la première fois depuis 1990, de la grande chanteuse populaire croate Tereza Kesovija, aux tournées théâtrales et festivals itinérants qui rencontrent un grand succès public, en passant par un cinéma qui explore les enjeux mémoriels des guerres, comme le film bosnien « Sarajevo, mon amour » (Grbavica) dont l'héroïne est interprétée par l'une des actrices les plus populaires de Serbie, Mirijana Karanovic <sup>(2)</sup>.

Ce travail mémoriel peut aussi être directement soutenu par une expertise en matière de protection, d'exploitation des archives, d'accessibilité des documents et de construction de lieux de mémoire et d'élaboration d'une narration commune. Il est envisagé en 2017, en partenariat avec le Goethe institut et Youth Initiative for Human right, de faire partager les savoir-faire français et allemand en termes de muséographie de la mémoire et de la réconciliation. Un tel projet est tout à fait essentiel.

Pour finir, vos rapporteurs souhaitent souligner à quel point un effort doit être effectué en France-même pour modifier la perception que l'on a des Balkans occidentaux. Les entreprises ne sont pas seules concernées par la méconnaissance de cette région, trop souvent synonyme de pays instables, en ruines, marqués du sceau de la haine ou gangrenés par la criminalité. Qui s'est déjà rendu là-bas sait le profond décalage entre l'image de ces pays en France et leur réalité.

Les guides touristiques sont par exemple peu nombreux. Le développement du tourisme est pourtant un véritable enjeu pour ces pays comme pour la filière économique française. Il est aussi un formidable vecteur de liens humains. Les paysages des Balkans, maritimes et montagneux notamment, les villes sont insuffisamment mis en valeur. Le patrimoine des Balkans, pourtant extraordinaire, est peu connu : les théâtres antiques, les édifices romains, les mosaïques, les églises byzantines et leurs fresques, les manuscrits médiévaux, l'héritage culturel turc ... Sans oublier la musique des Balkans, au carrefour entre l'Orient et l'Occident, la diversité des instruments, les chants byzantins, l'apport des Roms, dernière grande vague d'émigration indo-européenne sur notre continent...

---

(1) On peut penser aux chanteurs comme Thompson en Croatie, interdit de se produire dans plusieurs pays européens pour appel à la haine, ou Ceca en Serbie, ancienne épouse du criminel de guerre assassiné, le chef paramilitaire Arkan, tandis que les rencontres sportives sont régulièrement l'occasion de manifestations et violences extrémistes.

(2) On peut aussi citer, s'agissant de la Croatie, le film « Soleil de Plomb » de Dalibor Matanic récompensé du Prix du jury Un Certain Regard lors du dernier festival de Canne, qui s'interroge sur le démon de la haine entre Serbes et Croates.

La diffusion de la culture balkanique des six pays n'est pas hors de portée si l'on songe à la manière dont le regard a changé sur la Croatie. L'année France-Croatie organisée par l'Institut français a cristallisé cette découverte ou redécouverte d'un de nos voisins européens. Car tous ces États appartiennent et incarnent notre histoire européenne commune, sa diversité culturelle et linguistique. Ils ont fasciné les globe-trotteurs et façonné toute une littérature de voyage. En attestent *L'usage du Monde* de Nicolas Bouvier ou le parcours de Jacques Lacarrière. L'Albanie plaide pour des échanges culturels plus poussés avec la France, alors que sera célébré en 2017 le centenaire des relations franco-albanaises. Une Saison devrait être lancée en décembre 2018 – début 2019.

À défaut de Saison et pour les six pays, un effort pourrait être réalisé pour veiller à une programmation culturelle riche en France. Certains événements connaissent un réel succès. C'est le cas par exemple du Festival des cinémas du Sud-Est européen, créé par Jordan Plevnes, dramaturge, fondateur de l'Académie Européenne de Film, Théâtre et Danse à Skopje, qui exerça un temps les fonctions d'Ambassadeur de Macédoine à Paris. Depuis 2011, il offre une visibilité à la grande richesse du cinéma de douze pays d'Europe du Sud-Est, dont celui des six pays des Balkans occidentaux que le public français connaît très mal en dehors naturellement des films d'Emir Kusturiça. Depuis la création de SEE à Paris, une quarantaine de longs métrages ont été présentés, et une trentaine de films documentaires et courts métrages. Le Festival organise également les rencontres traditionnelles des écrivains balkaniques et européens, et des concerts de musique. Il est soutenu par l'Inalco depuis 2015.

Ce déficit d'image se reflète dans la recherche française sur les Balkans, très fortement morcelée. Il n'existe pas en France de véritable balkanologie, érigée en discipline structurée, quand bien même il existe des spécialistes de la région. Vos rapporteurs se font l'écho d'une interrogation née de l'audition de Mme Nathalie Clayer, éminente chercheuse, sur l'impossible structuration de la balkanologie. N'est-elle pas le signe d'une incapacité à penser la diversité de l'Europe au travers de la diversité des Balkans, à l'heure où l'appartenance à l'Union européenne est perçue comme la fixation d'une frontière extérieure, en particulier avec la Turquie ?

### ***b. Consolider la place de la langue française***

Il convient de souligner que les pays des Balkans occidentaux figurent dans la liste des régions prioritaires de l'Institut français dans son Contrat d'objectifs et de moyens 2017-2019. Cela signifie qu'une attention particulière sera portée à l'appui des projets susceptibles d'avoir une vocation régionale, à l'image de la compagnie de théâtre de rue Le Pudding Théâtre, qui a travaillé à Novi Sad (Serbie), puis à Podgorica dans le cadre du festival FIAT et du programme Teatroskop de l'Institut français, avant de partir à Skopje.

La langue française constitue un levier d'influence et de coopération très naturel dans la région, et un certain nombre d'initiatives récentes permettent

d'espérer qu'il sera effectivement activé. Les six États des Balkans manifestent d'abord une volonté politique de participer au monde francophone au travers notamment de leur adhésion ou rapprochement à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

L'ARYM et l'Albanie ont été admises membres de plein droit de l'OIF lors du sommet de Bucarest en 2006. L'adhésion du Monténégro en octobre 2010, à l'issue du XIII<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie à Montreux (Suisse), à l'OIF, en qualité d'observateur, est venue renforcer les perspectives de l'usage du français au sein de la diplomatie et de l'administration monténégrines. À cet égard, l'OIF et le Monténégro ont signé, le 12 mai 2011 à Podgorica, un mémorandum relatif à la mise en œuvre d'un programme de formation au français dans l'administration monténégrine, mené en partenariat avec la Communauté française de Belgique, le Grand-duché de Luxembourg et la France. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie bénéficient du programme de l'OIF « le français des relations internationales » jusqu'en 2018.

L'accompagnement des hauts fonctionnaires et diplomates, via les programmes de formation au français financés par l'OIF, est un enjeu d'influence pour notre diplomatie institutionnelle. Les élites sont souvent francophones et francophiles, particulièrement en Serbie et en Albanie, et il convient de maintenir cette dynamique historique. En Albanie, la consolidation de la place du français a même été érigée au rang de priorité de notre coopération bilatérale. Le pays se distingue comme le point d'ancrage de la francophonie dans la région : le français est en effet la deuxième langue étrangère enseignée dans le système scolaire.

Néanmoins, le français est en recul dans cette région autrefois très francophone, fortement concurrencé par l'allemand à des degrés divers, mais aussi particulièrement affecté par les difficultés budgétaires. Il convient d'y ajouter, comme dans toute l'Europe, le vieillissement des populations d'enseignants du français qui oblige à mettre en place les moyens d'un renouvellement de génération efficace.

L'exemple de la Macédoine est à cet égard frappant. Le français a occupé dans le passé une place privilégiée dans le système éducatif. Si notre langue garde son attrait, elle est devenue la 3<sup>ème</sup> langue enseignée au collège. Pour l'année scolaire 2014/2015, on comptait seulement 61 304 apprenants de français pour 378 619 élèves (universités comprises) soit 16% de la population scolaire et universitaire, et environ 600 apprenants dans les « centres culturels », alors qu'il existe dans ce pays une offre non négligeable avec douze sections bilingues dont une professionnelle, une école française, un Institut français et deux alliances françaises.

Celui de la Serbie mérite aussi d'être relevé car le français avait progressé en nombre d'apprenants dans le système scolaire à partir de 2007, constituant un cas unique dans la région. Entre 2009 et 2012, notre langue y faisait jeu égal avec l'allemand, avec entre 125 et 130.000 apprenants, majoritairement en LV2. Alors

que l'allemand continue de progresser, atteignant 153 000 apprenants, le français s'est stabilisé autour de 127 000 apprenants (15% de la population scolaire). Avec 15 % d'apprenants, le français est donc en troisième place derrière l'allemand (20 % d'apprenants), se maintenant toutefois nettement devant le russe dont l'apprentissage décline. Il convient d'être particulièrement vigilant à ce que l'écart ne continue pas de se creuser, au risque de voir la place du français connaître le même sort que dans certains pays d'Europe centrale. Il est à cet égard inquiétant de constater que le nombre d'apprenants de l'Institut français et ses antennes était fin 2016 de 2848 élèves, soit une baisse de près de 1000 inscriptions.

Dans toute la région, l'enjeu de la place du français mobilise le réseau diplomatique et les ambassades travaillent prioritairement à développer la place de la langue française dans l'enseignement scolaire. La coopération linguistique et éducative concentre 16,8 % des crédits.

Cela concerne d'abord le soutien à l'enseignement français, c'est-à-dire le réseau de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger et de la Mission laïque française <sup>(1)</sup>. Les récentes homologations des écoles françaises à Tirana (2013) et à Skopje (2015) et le développement et la consolidation des établissements plus anciens de Belgrade, Sarajevo et Zagreb, renforcent le maillage et accroissent la visibilité et l'attractivité de l'enseignement français. Si ces établissements permettent d'accompagner le développement de l'implantation du français dans les Balkans, ils permettent aussi d'assurer la formation de ressortissants nationaux. Il faut à cet égard souligner qu'à la différence de nombreux pays ; la part des nationaux est très élevée puisqu'ils forment jusqu'à 70% des élèves accueillis. Les lycées français représentent donc dans les Balkans un véritable levier d'influence.

Le réseau français, aussi excellent soit-il, ne peut évidemment pas répondre à lui seul au renforcement de la place du français, au regard des faibles effectifs concernés. Un effort en direction des systèmes éducatifs locaux est nécessaire. Il s'agit d'abord de soutenir l'offre d'une deuxième langue vivante étrangère et le choix du français. Par exemple, l'Ambassadeur de France a ainsi signé le 28 juin 2011, avec le ministre monténégrin de l'Éducation, un arrangement administratif en faveur de la promotion de l'enseignement du français dans le système scolaire et universitaire. En Albanie, cette question de la LV2 est particulièrement essentielle. En 2013, le nombre d'apprenants de français dans le système scolaire était d'environ 23%, soit 75 000 élèves, pour 510 enseignants, en baisse depuis plusieurs années. L'objectif du gouvernement albanais est de 30 % d'élèves apprenant le français, ce qui ne pourra être atteint que si la LV2 devient obligatoire dans le cursus scolaire. Le caractère optionnel de la LV2 est également très préjudiciable au français au Monténégro. Même si notre langue demeure la deuxième enseignée, seuls 7% des élèves l'apprennent et elle est en très forte

---

(1) La MLF est en effet présente via le collège international francophone de Sarajevo, récemment homologué pour le collège (enseignement CNED pour le lycée), qui, après une augmentation moyenne des effectifs de 10% par an depuis 2012, scolarise, depuis la rentrée 2016, 232 élèves.

concurrence avec l'italien, le russe et l'allemand qui a réalisé une montée en puissance ces dernières années.

L'appui aux filières bilingues fait également l'objet d'une attention particulière. S'il n'en existe pas au Monténégro et au Kosovo, elles sont très appréciées dans les quatre autres pays :

– Comme indiqué précédemment, on en compte douze en Macédoine : 5 écoles primaires (à Skopje, Bitola, Kumanovo, Tetovo et Negotino) qui scolarisent 714 élèves, six lycées (deux à Skopje, les autres à Kumanovo, Tetovo, Bitola et Negotino) proposent un enseignement bilingue à 630 élèves et il existe une section bilingue, soutenue par l'OIF, dans un lycée professionnel d'hôtellerie et de tourisme de Skopje ;

– En Albanie, le réseau compte 7 établissements bilingues dont 5 lycées généraux à Tirana, Korça, Elbasan, Shkodra et Durrës et 2 lycées professionnels hôteliers à Durrës (ouvert avec l'appui de l'OIF) et à Saranda. Le nombre d'élèves scolarisés dans ces 7 sections bilingues est en constante augmentation : 557 élèves en 2011-2012 et 693 élèves en 2014-2015 ;

– En Bosnie-Herzégovine, la section bilingue de Mostar créée en 2007 et jumelée avec le lycée de Bergerac, est un pôle d'excellence éducative ;

– La Serbie dispose aujourd'hui de huit établissements bilingues, un collège et sept lycées, répartis dans sept villes de Serbie : Belgrade, Nis, Novi Sad, Novi Beograd, Pirot, Sremski Karlovci et Valjevo. 500 élèves y sont scolarisés. Ce réseau bénéficie du soutien financier du Territoire de Belfort (à Novi Beograd) et de la société Michelin (à Pirot).

Le Label « FrancÉducation », qui distingue les établissements proposant des filières bilingues respectant des critères de qualité, s'est bien implanté dans cette région, avec 10 établissements au total : quatre en Serbie, deux respectivement en Albanie (le lycée Raqi Qirinxhi de Korça, en Croatie et en Macédoine.

#### **Le Label « FrancÉducation »**

Lancé en 2012, le « LabelFrancÉducation » est accordé aux établissements scolaires étrangers qui participent, dans le cadre des programmes d'enseignement locaux, au rayonnement de la langue et de la culture françaises.

Cette marque de qualité est décernée par le ministre français des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), après avis d'une commission consultative interministérielle, composée de représentants du MAEDI, du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MENESR), de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui est l'opérateur gestionnaire du dispositif, et de la Mission laïque française (Mlf) et de l'Institut français (IF).

L'obtention du «LabelFrancÉducation» est soumise à des critères exigeants qui permettent d'identifier les meilleurs établissements scolaires étrangers.

L'attribution du label est subordonnée au respect des conditions suivantes :

- proposer un enseignement renforcé de la langue et de la culture françaises et enseignement en français d'au moins une discipline non linguistique, selon le programme officiel du pays, l'ensemble représentant au moins 20 % du nombre hebdomadaire d'heures d'enseignement ;
- attester de la présence d'au moins un enseignant francophone titulaire d'un master ou d'un diplôme reconnu équivalent et, si possible, de l'habilitation des correcteurs-examineurs des épreuves du DELF-DALF ;
- justifier de la formation initiale, des diplômes et du niveau en langue française des enseignants de français et des disciplines non linguistiques enseignées en français ;
- mettre en œuvre un plan de formation pédagogique pour les enseignants des disciplines concernées ;
- présenter les élèves aux certifications de langue française du diplôme d'études en langue française (DELF) et du diplôme approfondi de langue française (DALF) ou aux certifications de français professionnel ;
- disposer d'un environnement francophone : ressources éducatives au sein de l'établissement, jumelage avec un établissement scolaire français, offre de séjours linguistiques, partenariats culturels francophones.

Pour obtenir ce label, les établissements peuvent faire l'objet, à leur demande, d'un audit mené conjointement par le poste diplomatique et l'AEFE qui apprécie le respect des conditions d'attribution ainsi que l'opportunité du projet au regard du dispositif local d'enseignement français.

*Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger*

Enfin, un dernier axe essentiel se développe : celui de faire du français une langue utile au plan économique, dans des pays où le taux de chômage des jeunes est important.

L'appui à la formation professionnelle et notamment au français comme langue du tourisme a été identifié. On compte dans la région trois sections bilingues dans des lycées hôteliers, deux en Albanie et une en Macédoine, et l'une est en projet en Serbie.

En 2017, pour sa 18<sup>e</sup> édition, l'Université régionale de Struga en Macédoine, aura pour thème le français professionnel. Coordonnée par l'Institut français de Skopje, portée par 4 pays co-organisateurs : Albanie, Croatie, Macédoine et Serbie, cette université à vocation régionale, soutenue par des crédits du ministère des Affaires étrangères et du développement international <sup>(1)</sup>, cette université offre des modules de formation à destination de toute la région qui permettent de former chaque année une centaine de professeurs. Le module 2 de l'édition 2017 s'intitule ainsi « Enseigner le français sur objectifs spécifiques – le français de l'hôtellerie et du tourisme », et sera assuré par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

Par ailleurs, l'Institut français de Skopje organisera en mars 2017, au Centre culturel des jeunes, un Grand forum régional : « Le français, les jeunes et l'emploi », dans le cadre d'un projet régional « Le français : un défi et un atout pour l'insertion professionnelle des jeunes », porté par l'Institut français de

---

*(1) Plus précisément de crédits provenant, pour 4000 euros, de l'Institut français et, pour 10 000 euros, de la Direction de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau du ministère des Affaires étrangères et du Développement international*

Skopje. Ce projet a pour ambition de créer un lien entre le monde entrepreneurial, institutionnel, universitaire et scolaire en Macédoine et dans la région.

Vos rapporteurs soutiennent pleinement cette orientation stratégique du français langue de l'emploi, qui répond à de réels besoins et s'inscrit en parfaite cohérence avec la diplomatie économique à conduire. Les projets de création d'une section bilingue dans l'enseignement tourisme/hôtellerie, l'un en Bosnie-Herzégovine, l'autre en Serbie, doivent également être soutenus, l'ensemble de ces actions permettant de former une stratégie globale cohérente sur la filière porteuse du tourisme.

### *c. Former la jeunesse des Balkans*

La situation des jeunes est aujourd'hui peu florissante eu égard à la méfiance contre les institutions et la classe politique, le faible engagement politique ou associatif, la montée du sentiment nationaliste, couplés à une faible mobilité infrarégionale et à une fuite des cerveaux catastrophique. Par ailleurs, aucun travail de pédagogie, de réconciliation ou de rapport à l'Histoire n'est véritablement effectué, renforçant le sentiment de méfiance entre les voisins balkaniques.

Outre un contexte régional défavorable, la désillusion des jeunes s'explique aussi par la crise économique européenne et l'éloignement de l'adhésion à l'UE. Néanmoins, si le projet d'intégration constitue une déception, l'Europe est toujours aussi attractive. L'engouement pour Erasmus + des jeunes des Balkans en est l'illustration. La réconciliation, la stabilité et le développement de la région passent par la jeunesse.

Une des demandes les plus fortes exprimées concerne l'éducation, l'attractivité universitaire et la formation des cadres.

L'enjeu de la place du français et l'ambition de coopérations plus étroites entre nos pays ne sauraient d'ailleurs avoir de sens s'il n'existe pas de ponts au-delà des échanges scolaires au sein d'établissements du secondaire. Nous avons insisté sur la nécessité de développer notre diplomatie économique et d'intégrer une dimension économique dans l'apprentissage du français, au regard des besoins criants de ces pays qui ne parviennent pas à répondre aux aspirations économiques et sociales de leurs populations.

Si l'on prend l'exemple du Kosovo, la tendance est à la baisse de l'apprentissage du français. Il est clairement en rapport avec la progression de l'enseignement de l'allemand en deuxième langue vivante, comme dans la plupart des pays de la région. La raison en est simple : les perspectives économiques sont associées à ce pays qui accueille l'essentiel de la diaspora kosovare. Or, l'émigration ne doit pas être la seule perspective des étudiants et jeunes actifs des Balkans. En revanche, le développement de la mobilité et des partenariats universitaires, technologiques et professionnels est essentiel en complément de l'implantation d'entreprises pourvoyeuses d'emplois dans les pays eux-mêmes.

Le contexte politique, social et économique pousse les jeunes de la région à aller chercher des expériences à l'étranger.

Or, la France forme très peu d'étudiants alors que l'Italie par exemple en accueille beaucoup. La mobilité vers la France est certes en progression, la France jouit d'une bonne image, mais le tableau pourrait être meilleur. La France est le 6<sup>ème</sup> pays d'accueil pour les étudiants albanais ; le 6<sup>ème</sup> pour la Serbie ; le 8<sup>ème</sup> pour la Macédoine ; le 7<sup>ème</sup> pour la Bosnie-Herzégovine. Dans les autres régions du monde, la France est habituée à un classement plus élevé. Depuis 2010, des tournées universitaires sont organisées pour renforcer les liens entre la France et les Balkans. Le forum de juillet 2016 a rassemblé 25 établissements français et 14 établissements des Balkans. Une table-ronde a notamment eu lieu sur les questions d'insertion professionnelle.

Dans ce tableau, l'Albanie est le pays des Balkans occidentaux pour lequel il y a le plus d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur français. Le chiffre vient même de doubler récemment. En Serbie également, on est passé de 500 étudiants à environ 700, soit une progression d'environ 10% en un an. La tendance est importante, la francophilie de ces pays se traduit dans les chiffres. C'est avec ces pays qu'une politique d'attractivité se construit : les échanges interuniversitaires font l'objet d'un objectif de triplement de la mobilité étudiante vers la France pour atteindre le chiffre de 2 000 étudiants en France en 2020.

Le financement de ces mobilités passe par les bourses. La baisse du budget alloué par la France aux bourses du gouvernement français se répercute sur l'opérateur Campus France. On soulignera que le gouvernement serbe avait créé un programme de bourses de mobilité, d'un montant de 6 000 euros par an, ce qui a permis d'octroyer des bourses à une quinzaine d'étudiants. Il conviendrait aussi de mieux se positionner sur les fonds du programme IPA fléchés sur « Erasmus + », et qui représentent tout de même 3 500 bourses.

Les ambassades s'attachent aujourd'hui à créer des viviers d'influence en développant des programmes de bourses plus souples, souvent d'une durée plus réduite, dont l'idée d'élargir le spectre des filières pour satisfaire les besoins des pays des Balkans. La France n'octroie plus seulement des bourses pour Polytechnique mais élargit l'offre universitaire au tourisme, à la santé, à la gestion culturelle, *etc.* À cet égard, comme avec d'autres pays, nous disposons aussi en France d'établissements qui n'ont pas beaucoup d'équivalents : les IUT. Il conviendrait de mieux exploiter cette offre de formation tout à fait pertinente dans le cadre de nos coopérations éducatives.

En France, un regain d'intérêt semble se manifester pour des coopérations avec des établissements des Balkans. Les directeurs d'établissements (universités ou autres) sont de plus en plus associés aux voyages présidentiels, ce qui leur permet de nouer plus facilement des relations avec les partenaires éducatifs des autres pays. Fin novembre, le conseil interministériel qui définit les pays prioritaires pour la diplomatie française a ouvert pour la première fois un champ

de compétence « Balkans occidentaux ». D'autre part, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international a pris attache avec l'AFD, qui a reçu un mandat pour les Balkans occidentaux, pour l'élaboration d'un programme ad hoc dédié à l'éducation et l'enseignement supérieur.

Une rencontre France-Balkans occidentaux devrait par ailleurs être organisée sur l'insertion professionnelle, avec la participation de l'AFD. Cet engagement a été pris lors du Sommet de Paris. Cette Conférence sur l'enseignement et la formation professionnels, qui devrait mettre l'accent sur l'esprit d'entreprise, s'inscrit dans le prolongement de la Conférence sur la formation par le travail, qui s'est déroulée à Vienne le 18 mai 2016.

Par ailleurs, l'Union européenne a développé un programme « l'Agenda positif pour la jeunesse ». À ce titre, une session de formation de jeunes fonctionnaires des pays de la région a débuté fin octobre 2016, à Sciences Po. Il s'agit d'une formation destinée à 30 jeunes fonctionnaires (soit cinq pour chaque pays des Balkans occidentaux), qui doit se dérouler à Paris, en deux temps (fin octobre 2017, puis fin novembre/début décembre). La formation comprendra quatre modules en anglais, des travaux et rendus de groupes sont prévus et un certificat sera délivré. La formation à Paris sera suivie, pour chacun des participants, par un stage de deux semaines, prévu en mars 2017, dans une administration d'un des six pays des Balkans (différent du pays d'origine des candidats).

Une bonne dynamique est donc en marche entre la France et les Balkans, mais elle a toutefois une grande marge de progrès par rapport à des pays comme l'Allemagne, les États-Unis ou l'Australie. Il faut enfin insister sur le fait que la diversification des outils et leur montée en puissance n'est possible que si l'attractivité du système d'enseignement supérieur français se maintient. Il faut dans ce contexte avoir notamment conscience que la qualité de la recherche française et son ouverture aux chercheurs des Balkans sont déterminantes. Ce point a été mis en exergue lors du Sommet de Paris, ses conclusions appelant les académies nationales des sciences à « *proposer des mécanismes de financement pour de jeunes chercheurs de talent originaires des Balkans, afin de leur permettre d'acquérir de l'expérience à l'étranger et de créer, dans leurs pays respectifs, des laboratoires d'excellence* ».

#### ***d. Appuyer substantiellement les forces démocratiques de la société civile***

En sus des échanges universitaires, outil classique qui ne peut concerner qu'une fraction réduite de la jeunesse, et de la coopération éducative, qui pour des raisons budgétaires demeurera pour l'essentiel concentrée sur l'enseignement du et en français, une véritable diplomatie d'appui à la société civile doit émerger. Elle s'inscrira nécessairement dans le cadre d'initiatives partagées, avec des partenaires européens, locaux et des ONG.

S'agissant des ONG locales, qui constituent le premier soutien à l'État de droit dans les Balkans, la situation n'est pas toujours simple. La société civile a vu une importante augmentation du nombre d'ONG à la fin des conflits, notamment au Kosovo. Mais cette forte activité associative peut parfois être contre-productive : il y a en effet une concurrence voire une rivalité, notamment en matière de financement. Par ailleurs, elles éprouvent des difficultés à travailler avec l'État, qui les considère comme des agents de l'étranger. Cette méfiance à l'égard des ONG s'est notamment exprimée lors de la nomination de représentants de la société civile pour le Conseil d'administration de RYCO. L'appui aux ONG locales doit donc d'abord s'inscrire dans le soutien à des projets et à un apport d'expertise.

Le soutien à la réconciliation et au dialogue interrégional peut s'appuyer sur un tissu associatif de qualité, notamment sur :

– le CDRSEE (*Center for Democracy and Reconciliation in Southeast Europe*), ONG basée à Thessalonique, longtemps présidé par l'ancien vice-chancelier autrichien Erhard Busek et à présent par l'ex-député européen autrichien Hannes Swoboda. Notons que sous son égide une série de manuels d'histoire « partagée », sur le modèle du manuel franco-allemand, a été réalisée ;

– le réseau RECOM, avec des relais dans les différents pays concernés, qui recueille les témoignages de victimes des différents camps et promeut la fraternité et la réconciliation dans les pays issus de l'ancienne Yougoslavie ;

– la Fondation pour la mémoire de la Shoah, qui tout en se concentrant sur le sort de la communauté juive propose des méthodes (manières d'enseigner l'histoire) et des parallèles s'étendant au-delà de son sujet d'étude ;

– le RYCO, dont il faut continuer à soutenir la mise en place ;

– le Fonds pour les Balkans occidentaux (*Western Balkans Fund*) nouvellement créé est abondé à hauteur de de 30 000 euros par chacun des six des Balkans occidentaux. L'initiative prend exemple sur le fonds du groupe de Visegrad) et a vocation à soutenir les sociétés civiles pour l'éducation, la promotion des cultures respectives, le rapprochement des jeunes, le soutien aux médias.

L'enjeu du RYCO appelle ici quelques développements. C'est sans doute l'initiative récente la plus prometteuse, sous réserve de veiller à sa mise en place effective. La France a à cet égard une responsabilité particulière car c'est l'OFAJ, créé en 1963 et toujours aussi structurant dans nos relations avec l'Allemagne s'agissant des échanges de jeunes, qui a joué un rôle déterminant pour permettre à ce projet de voir le jour et d'être doté des capacités opérationnelles requises. En février 2015, les Premiers ministres albanais et serbe avaient invité les secrétaires généraux de l'OFAJ à se rendre à Belgrade et à Tirana afin de faire connaître le fonctionnement et la mission de l'OFAJ. L'appui de l'OFAJ a été décisif : ses instruments peuvent être répliqués pour instaurer le climat de confiance qui

caractérise désormais les relations franco-allemandes. Pour apaiser les émotions et les tensions qui demeurent dans le dialogue interbalkanique, les procédures jouent un rôle fondamental. En ce sens, les capacités administratives ont besoin d'être renforcées en vue de favoriser l'appropriation du projet sur le terrain.

Or, la mise sur pied de RYCO est délicate. La désignation du premier Secrétaire général figurait à l'ordre du jour de la deuxième réunion du Conseil d'administration, le 27 janvier dernier à Tirana. Après différentes étapes de sélection, trois candidats ont été retenus pour l'entretien de recrutement final dans la capitale albanaise. Au moment où le candidat serbe Djuro Blanusa a été déclaré comme le plus convaincant, avec plus de deux tiers des voix, le représentant du gouvernement kosovar a déclaré que le Kosovo refusait de reconnaître ce résultat et a quitté la séance. Ce blocage lié au contexte de dégradation des relations serbo-kosovares est contraire à l'accord préalable sur la procédure qui a été établi entre tous les membres du Conseil d'administration et risque de ralentir fortement la mise en place de la structure. La date pour l'ouverture officielle du siège du RYCO, initialement prévue le 18 mars 2017 sera probablement décalée, de même que le lancement du premier appel à projets.

Une initiative franco-allemande rapide est nécessaire afin que la jeunesse ne soit pas encore une fois l'otage de la normalisation inachevée des relations interétatiques. L'Autriche et l'Italie ont été invitées à se joindre à une médiation politique impliquant, comme cela a toujours été le cas, les six gouvernements signataires du RYCO. Parvenir à une entente serait un signe fort pour l'avenir et soulignerait la capacité des six états à coopérer entre eux – par-delà les antagonismes nationaux - et aurait l'avantage de montrer que le RYCO ne peut pas être un « objet politique », victime des aléas des relations entre les pays.

Par ailleurs, la question du financement de l'Office demeure en suspens. La contribution financière de la Commission européenne n'est toujours pas décidée et il est peu probable qu'elle contribue en 2017 autrement que par des subventions attribuées à des projets ou des échanges de jeunes. La Commission européenne souhaite utiliser des fonds dédiés à *SaltoYouth*, pour dégager des moyens de financement en 2018. Une telle initiative n'est pas souhaitable en ce qu'elle créerait une concurrence avec des programmes existants, nuisible à la crédibilité et la notoriété de RYCO. En tout état de cause, la France, à défaut d'apporter une contribution directe, doit apporter à l'OFAJ les moyens d'assurer la mission d'assistance qui lui a été confiée et financer via son réseau culturel des opérations qui confortent le nouvel Office, de la communication au soutien à des mobilités. Un portage politique renouvelé pourrait aussi contribuer à la réussite du projet, par exemple l'organisation d'une réunion des ministres de la Jeunesse des pays concernés ou encore la création d'un « groupe d'amis de RYCO » constituée notamment de parlementaires.

Au-delà de l'appui à RYCO, notre réseau culturel français, le cas échéant en collaboration avec nos partenaires européens, et nos collectivités territoriales disposent de l'expérience et la compétence requises pour conduire des petits

projets à forte valeur ajoutée en faveur de secteurs stratégiques pour la consolidation des États de droit. C'est le cas en particulier du secteur de la presse, pour contribuer à la professionnalisation des journalistes et ainsi à la liberté de la presse.

Par exemple, à Podgorica, un projet a été conduit en novembre dernier par l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, l'Ambassade de France, l'Institut français du Monténégro et la Faculté d'art dramatique de Cetinje sur le thème « Du Monténégro aux deux rives du Rhin – réflexions mutuelles sur la liberté d'expression ». Le projet, soutenu financièrement par le Fond culturel franco-allemand, ainsi que par les deux ambassades, comprend plusieurs composantes : Soirée du film franco-allemand sur le thème mentionné grâce au soutien de la chaîne Arte ; Présentation de l'exposition intitulée « Dessins en liberté » ; Présentation du court-métrage « Tristan », réalisé en coopération avec la Faculté des arts dramatiques de Cetinje et du CC « Budo Tomovic ». Les étudiants de la Faculté des arts dramatiques, grâce à des ateliers sous la supervision du réalisateur franco-allemand Christophe Jarosz, ont travaillé à la réalisation d'un projet de court métrage sur le thème choisi.

Sans doute, une meilleure coopération dans le secteur audiovisuel devrait être recherchée. La chaîne TV5 bénéficie d'un certain écho et s'efforce de remonter en puissance dans la région. En termes de renforcement des capacités des médias, de droit de la presse ou de formations des journalistes, il y a tout un champ à défricher pour l'opérateur Canal France International (CFI), qui jouit d'une bonne image dans les Balkans, et permet de positionner l'offre française. Le rapprochement entre CFI et France medias monde pourrait ouvrir des perspectives.

Pour l'heure, la coopération décentralisée est le vecteur principal des actions de formation et professionnalisation. Le Programme de coopération décentralisée France-Balkans sur la bonne gouvernance en Europe du Sud-Est déjà présenté intègre plusieurs beaux projets en direction de la société civile et des médias en particulier. On pourrait également citer les programmes d'échanges de jeunes du Monténégro, des Balkans et de France, activités coordonnées par l'association Bretagne Monténégro ; la promotion de l'intégration sociale des minorités Roms et égyptienne résidant dans des zones inondables, activité coordonnée par le SICALA Haute-Loire ; l'initiative Jeunesse / culture / devoir de mémoire et francophonie, activités coordonnées par la Communauté de communes en Pays Saint-Pourçinois et la Compagnie de théâtre Procédé Zébré ; ou encore le projet de l'association ALCEJ « jeunesse, citoyenneté, solidarité Europe des Balkans - Bosnie-Herzégovine », coordonné par la ville de Choisy-le-Roi qui s'adresse à des enfants de Sarajevo et de Mostar.

### **Le Programme de coopération décentralisée France-Balkans sur la bonne gouvernance en Europe du Sud-Est : un soutien au secteur du journalisme**

Il en est ainsi du soutien au travail conduit par l'Association sur les pas d'Albert Londres, basée à Vichy en vue de développer les collaborations entre journalistes et leur professionnalisation. Une grande partie de ses activités sont en lien avec la Roumanie, mais la Macédoine, où a travaillé Albert Londres pendant la première guerre mondiale<sup>(1)</sup>, et l'Albanie sont également concernées. Conduit en partenariat avec l'Association Européenne pour la Démocratie Locale (ALDA) – Skopje et réalisé dans le cadre de la Coopération décentralisée Basse-Normandie/Macédoine et du programme de coopération multilatérale France/Balkans, il réunit chaque année de jeunes français des collectivités associées au projet (Conseil régional de Basse Normandie, Pays Vichy-Auvergne, villes de Dijon et de Saint Denis), et des jeunes balkaniques des pays et territoires partenaires (Bosnie, Serbie, Macédoine, Roumanie) entre 18 et 29 ans, étudiants en formation journalistique ou en communication. Ils présentent le grand intérêt de renforcer aussi la connaissance mutuelle des jeunes des Balkans.

Pour sa première édition, en 2012, les jeunes ont sillonné pendant trois semaines l'Albanie, la Bosnie Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie, pour construire ensemble des projets de reportages et de communication dans l'esprit d'Albert Londres, tout en favorisant le développement de liens entre les jeunes de cultures française et balkaniques. Ils ont été encadrés tout au long de leur périple par des professionnels de la communication et du journalisme. Des reportages ont été réalisés, donnant lieu à un film de 52 minutes "Sur les pas d'Albert Londres dans les Balkans" qui fut présenté notamment à Bruxelles le 9 avril à l'occasion des 3èmes assises de la coopération décentralisée européenne. Pour son édition 2015, douze journalistes amateurs venus de France et des Balkans ont participé au séminaire journalistique « Sur les pas d'Albert Londres au Front d'Orient ». Encadrés par des professionnels du journalisme, les jeunes reporters, ont travaillé en Macédoine et en Albanie pour faire des recherches et écrire des articles au sujet de la Première Guerre mondiale. Ils ont expérimenté différentes techniques de reportages, d'interviews, ou encore de prises de vue, préparé de courts reportages sur la base des interviews réalisées avec des acteurs locaux, des experts et leurs homologues de Macédoine et d'Albanie, et réalisé un court-métrage documentaire.

Autre projet dans le cadre du programme de coopération décentralisée France-Balkans, celui conduit par le pays Vichy-Auvergne en Bosnie-Herzégovine et en Bulgarie, Plateforme France- Balkans 2016-2018, qui forme des journalistes en s'appuyant sur les réseaux de Profession Pigiste et de We Report. Le projet inclut la mise en place d'un média éphémère en ligne commun aux différents pays, en anglais et français avec des étudiants journalistes et journalistes indépendants des pays partenaires, des rencontres de 16 étudiants journalistes (4 Bulgares, 4 Bosniens, 8 Français) pour 15 jours de reportage multimédia en commun en Bosnie-Herzégovine, un programme de visites, la création d'une base de données internationale de professionnels, journalistes et associations, l'organisation d'un séjour de jeunes reporters en France et un autre en Bulgarie, avec les étudiants journalistes de France et des Balkans la mise en place d'évènements sur le thème de l'indépendance des médias et de la liberté de la presse, en vue d'un congrès en Bulgarie en 2019.

---

(1) Il a notamment écrit le célèbre livre « Les Comitadjis » qui décrit les aspirations des Macédoniens à la création d'un état indépendant.

## CONCLUSION

Les six pays des Balkans occidentaux ont accompli d'immenses efforts pour se rapprocher de l'Union européenne et réaliser ainsi la vocation européenne des Balkans. Ils demeurent aujourd'hui fragiles, marqués par les stigmates des guerres et une désespérance sociale dangereuse.

L'Union européenne a fait des progrès en matière d'État de droit, une condition structurante du processus d'adhésion ; c'était à raison, mais ce processus a perdu son souffle, une forme de fatigue générale s'installe et l'approche par le haut ne crée pas la dynamique nécessaire à une transformation profonde des sociétés. L'écart grandit entre la validation progressive des réformes et le ressenti dans ces pays.

L'établissement de véritables États de droit, y compris dans les pratiques, constitue un préalable au progrès, individuel et collectif, politique, économique et social. Il est la raison d'être de notre projet européen et comme l'écrivait Jean Monnet : « *Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions* ».

La France doit être plus engagée à prêter son concours, par les moyens appropriés, à l'obtention d'améliorations notables et pérennes et assumer une présence forte dans les Balkans, par le développement de partenariats structurés qui s'adressent en priorité aux jeunes de nos pays.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères a examiné le présent rapport d'information au cours de sa séance du mercredi 22 février 2017.

**Mme Odile Saugues, présidente.** Mes chers collègues,

Mme Elisabeth Guigou, qui accompagne le Premier ministre dans un voyage officiel en Chine, m'a demandé de présider cette réunion de la commission des affaires étrangères, qui est la dernière de la législature, sous réserve naturellement que l'actualité internationale nous conduise à nous réunir d'ici la fin de la législature. Elle m'a chargée de l'excuser et de vous faire part du plaisir qu'elle avait eu à travailler avec vous et, pour ma part, j'ai beaucoup appris au contact de mes collègues dans cette commission. La commission publiera prochainement un bilan qui témoignera de l'intensité et de la diversité de nos travaux.

Pour notre 468<sup>ème</sup> réunion, nous allons devoir examiner deux rapports d'information ; je vous invite par conséquent à la concision.

L'ordre du jour appelle l'examen, ouvert à la presse, du rapport de la mission d'information sur les Balkans dont les co-rapporteurs sont M. Pierre-Yves Le Borgn' et M. Jean-Claude Mignon.

**M. Jean-Claude Mignon, co-rapporteur.** Nous souhaitons Pierre-Yves Le Borgn' et moi-même, depuis le début de la législature, que notre commission se penche sur la situation des six pays des Balkans occidentaux que sont l'Albanie, la Serbie, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo et l'Ancienne République yougoslave de Macédoine.

Il nous semblait en effet que, parce qu'il n'y avait plus de guerre ouverte, la France s'était détournée et faisait à cet égard preuve d'une grande négligence à l'égard de pays fragiles qui ont vocation à intégrer l'Union européenne. Cette mission aura eu pour ambition de conduire une analyse approfondie de la situation des six pays et de démontrer la nécessité d'une inflexion stratégique de notre diplomatie.

Nous disposons de quelques mois pour examiner une région complexe, hétérogène et traversée de dynamiques multiples. Nous appuyant sur notre connaissance de la région et sur nos travaux au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, que j'ai eu la chance de présider, nous avons décidé de structurer nos travaux autour d'un axe principal : l'État de droit. Pourquoi ?

Les Balkans ont vocation à intégrer l'Union européenne, comme cela été confirmé au sommet de Thessalonique en 2003 et sans cesse réaffirmé depuis.

Cette perspective requiert l'établissement de véritables États de droit, apaisés et fonctionnels. Indépendamment du processus d'adhésion, la mise en place d'un environnement normatif et politique libéral, c'est-à-dire contribuant à l'exercice des libertés individuelles et collectives et producteur de paix, constitue un objectif en soi. En outre, c'est une condition du développement économique, parce que cela influe entre autres sur le climat des affaires, la croissance et le fonctionnement de l'ascenseur social.

S'intéresser à l'État de droit dans les Balkans nous met face à nos responsabilités. Le soutien populaire à l'adhésion à l'Union européenne a d'abord été celui de citoyens désireux de rompre avec des schémas antérieurs, de basculer dans un environnement plus ouvert. L'Union européenne était une promesse d'avenir et sa crédibilité se joue aussi dans les pays des Balkans : crédibilité du processus d'élargissement, enrayé, crédibilité aussi de l'Union européenne quant à sa capacité à donner corps au projet qu'elle porte.

Nous avons, ces dernières semaines, entendu trente personnes à Paris, notamment les six ambassadeurs des Balkans, des diplomates, des personnalités qualifiées du Conseil de l'Europe et beaucoup d'experts, gouvernementaux ou non gouvernementaux. Nous nous sommes également rendus en Serbie et en Bosnie-Herzégovine. Le choix de ces deux pays tient compte des déplacements que nous avons pu faire chacun de notre côté, mais il a aussi été guidé par ce qui nous a semblé indispensable.

Il nous semblait indispensable de disposer d'une vision réactualisée de la situation en Bosnie-Herzégovine, toujours engluée dans ce que nous avons nommé dans le rapport l'horizon indépassable des accords de Dayton. Nous nous sommes rendus à Sarajevo, Banja Luka et Mostar et nous en sommes revenus avec le sentiment d'une paralysie dont il faut trouver les moyens de sortir.

Il nous semblait tout aussi indispensable de nous rendre en Serbie qui doit être le point d'entrée de notre diplomatie dans la région. Au-delà de notre relation très forte avec ce pays, la Serbie est au cœur de la dynamique régionale. Ce qui s'y passe conditionne de manière prégnante les évolutions de toute la région. Poids économique, population qui représente environ 40 % du total de celle des six pays, importance des minorités serbes dans les autres pays de la région, implication dans les conflits qui ont endeuillé la région au cours des années 1990, carrefour géostratégique ; autant de facteurs qui expliquent le rôle de la Serbie dans les processus régionaux.

Or, alors que la situation économique s'améliore et pourrait jouer un effet d'entraînement vertueux, on constate en Serbie une forme de raidissement très révélatrice des tendances observables dans toute la région, et qui trouvent en partie leur source dans la faiblesse de l'Union européenne. Quelles sont ces tendances ?

Ce qui nous a semblé utile de mettre en exergue dans ce rapport, c'est que les Balkans occidentaux sont dans une situation très singulière et en même temps

très similaire à celle du reste de l'Europe. La catégorie de Balkans occidentaux que l'Union européenne a créée a des effets très ambigus : elle sert d'appui à des processus d'intégration régionale, dont nous avons examiné l'efficacité, mais nie, à la fois l'extrême hétérogénéité des six pays, et leur participation à des processus européens communs.

La singularité est marquée particulièrement dans les pays issus de l'ex-Yougoslavie qui sont des Etats-nations inachevés dans un temps post-communiste et post-conflits. Cela explique la grande difficulté à appréhender la réalité des évolutions en matière d'Etat de droit et de réconciliation mémorielle. La mécanique de l'élargissement a peu de prise sur des processus longs et sur une réalité du pouvoir très informelle. Pierre-Yves Le Borgn' en parlera, je n'y insiste pas.

Les Balkans sont aussi singuliers dans leurs rapports aux grandes puissances extérieures à l'Union européenne pour des raisons historiques et culturelles, elles-mêmes liées à une réalité géographique. L'histoire est vivace et même réactivée par le choix d'intégrer une Union européenne qui se définit de plus en plus à l'intérieur d'une frontière qui la sépare, d'un côté de la Russie, de l'autre de la Turquie.

Or, l'incapacité du processus d'élargissement à améliorer la situation économique et sociale, sa lenteur, le sentiment d'indifférence de la Commission européenne fragilisent les choix effectués et créent un vide jouant en faveur de modèles alternatifs. Jusqu'à présent, la présence américaine et son crédit dans la région ont ralenti cette évolution, mais le retrait américain devrait s'accroître. L'autonomisation des Balkans par rapport aux puissances extérieures est un défi stratégique.

Il était intéressant de relever au cours des différentes auditions les points de vue très différents des interlocuteurs sur le poids de la Russie dans les Balkans. La Russie dispose de levier d'influence économiques et religieux non négligeables. Il faut cependant relativiser son influence, compte tenu des mésaventures des projets énergétiques, notamment Southstream, et du soutien finalement assez faible de la Russie à la Serbie, au-delà de l'imaginaire symbolique et des déclarations intempestives. Souvenons-nous ainsi de la reconnaissance par la Russie de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Nord.

Republica Srpska mise à part, il n'est pas certain que la Russie apparaisse comme un partenaire fiable et une alternative crédible dans les Balkans, malgré les liens historiques étroits. Il n'en demeure pas moins que des points de vulnérabilité existent, sources d'instabilité potentielle.

La Turquie dispose d'une influence grandissante dans les Balkans. Istanbul a longtemps fait figure de métropole de la région, sur le plan humain et économique ; c'est la ville où l'on partait faire ses études, faire affaire, travailler,

indépendamment de sa religion. C'est d'ailleurs le cas de nombre d'hommes politiques des Balkans. Le volume des échanges entre les Balkans et la Turquie est passé de 2,9 milliards de dollars en 2000 à 17,05 milliards en 2012. La Turquie est aujourd'hui le premier bailleur de fonds de la région et a engagé des investissements structurants, par exemple, en Serbie, pour l'aéroport de Kraljevo et les routes du Sandjak ou au Monténégro dans le secteur de la sidérurgie. La diplomatie turque est très active et le régime se présente comme garant de la stabilité.

Les relations de la Turquie avec l'Union européenne subissant des soubresauts, il n'est pas impossible qu'elle tente de renforcer encore son influence avec les Balkans. On assiste déjà au retour d'un certain islamo-nationalisme sous influence turque. Depuis 2001, les liens religieux ont également fortement augmenté, avec la Diyanet (la Direction des affaires religieuses turque) et avec les réseaux de Fethullah Gülen, ce qui d'ailleurs pose aujourd'hui un problème.

Toutes ces analyses géopolitiques concourent à souligner que les Balkans sont une caisse de résonance des grandes aires d'influence régionale et mondiales. Le rapport est évidemment bien plus développé à ce sujet que les quelques remarques que je viens de formuler. Cette donnée géostratégique et géoéconomique revêt une importance fondamentale pour les pays européens et, à défaut d'une diplomatie européenne forte, la France ne peut pas rester passive.

À côté des dynamiques propres aux Balkans occidentaux, les six États sont face aux mêmes défis que connaît l'Union européenne, défis qui d'ailleurs font vaciller l'État de droit au sein de l'Union. Ils appartiennent *de facto* à notre espace européen commun.

Les grands défis de sécurité intérieure et de gestion des frontières de l'Europe impliquent les Balkans. La route des migrations a fait des Balkans une enclave au sein de l'espace de l'Union européenne. Ils ont subi l'incapacité à gérer cette crise et la décision de certains Etats membres de s'affranchir des règles de droit pour fermer leurs frontières. Il faut saluer la manière dont les six pays sont parvenus à gérer aussi humainement que possible les flots de population qui ont transité par leur territoire puis qui s'y sont trouvés bloqués. Entre septembre 2015 et mars 2016, le HCR estime que 700 000 migrants sont entrés sur le territoire de la Macédoine, de la Serbie, de la Croatie et de la Slovénie. Par ailleurs, les dangers que ferait courir un nouvel afflux sur la stabilité des Etats, notamment de la Macédoine, ne doivent pas être sous-estimés.

Concernant la sécurité intérieure, les Balkans sont, notamment à la faveur de pratiques de corruption ancienne, une zone de trafics, notamment de drogue, d'armes, de prostitution et d'organes qui constituent des menaces pour l'ensemble de l'Europe et des atteintes à la dignité humaine. Le Conseil de l'Europe est très mobilisé sur ces sujets. Le phénomène de radicalisation de l'islam est également préoccupant, s'appuie sur ces réseaux et utilise les flux de migrants, dans les deux cas pour faire transiter des hommes, des marchandises, des armes, pour procéder à

des infiltrations etc.... On a observé des départs de djihadistes depuis les Balkans et au sein des diasporas, notamment kosovares et bosniaques résidant dans les autres pays de l'Union. Dans ce domaine également, une politique européenne se doit d'inclure les pays des Balkans.

Enfin, parmi ces défis communs, figurent la crise économique et sociale et la montée des nationalismes et des autoritarismes. Appréhender ces phénomènes qui existent dans les Balkans comme le pur produit de leur histoire propre est une erreur. Il y a aussi une crise du modèle européen. Dans ce sens aussi, la crédibilité de l'Union européenne se joue aussi dans les Balkans occidentaux, comme elle se joue en Grèce, en Croatie, en Pologne, en Hongrie ou en France.

L'articulation entre conscience des enjeux spécifiques et dynamique européenne commune appelle une révision de notre politique à l'égard des Balkans. Leurs vulnérabilités propres produisent des effets sur le reste de l'Europe. Les défis communs y ont des répercussions spécifiques. C'est cette dialectique permanente qui est aujourd'hui mal appréhendée.

Le discours sur la spécificité des Balkans, la poudrière, le confetti multiconfessionnel *etc.*, sans être inexact restitue une vision très incomplète de la région et fait de la stabilité un prisme. L'Union européenne étant elle-même dysfonctionnelle, elle n'offre plus qu'une perspective d'adhésion, à un horizon de plus en plus lointain, perspective qu'il faut maintenir à tout prix pour garantir la stabilité dans ce que l'on continue à considérer comme les marges de l'Union européenne. L'attention se focalise sur l'examen formel des modifications de législation, avec les réserves d'usage, et la conditionnalité devient de plus en plus théorique.

Or, la recherche de la stabilité pour la stabilité, sans effort massif et réel en faveur de l'intégration européenne, sans avancées concrètes en matière de développement et d'État de droit, n'offre aucune perspective et produit de l'instabilité. L'Union européenne n'est-elle qu'un miroir aux alouettes ? On peut imaginer l'effet du doute sur des pays qui ne sont pas membres de l'Union et qui en ont fait leur principal objectif de politique étrangère comme de politique intérieure. Ce point est essentiel. Un sentiment de vide européen s'installe, porteur de tous les dangers et a minima d'un risque net que les populations se détournent de l'Union européenne.

La classe dirigeante qui a rallié la cause européenne souvent pour des raisons d'opportunité plus que de conviction ne perçoit plus vraiment de pression politique mais beaucoup d'indifférence. Reste une base nationaliste aisément mobilisable à des fins de légitimation dont le poids augmente mécaniquement sous l'effet de la désertification des Balkans, les jeunes émigrant en masse.

Une analyse critique du processus d'élargissement est donc plus que jamais nécessaire pour conférer force et pertinence au cap poursuivi. Cette ambition impose de réaffirmer l'objectif central de mise sur pied d'États de droit

incluant une dimension de réconciliation et de conduire une diplomatie bilatérale qui catalyse le changement. Je cède la parole à Pierre-Yves le Borgn' pour présenter l'analyse critique et les orientations que nous proposons.

**M. Pierre-Yves Le Borgn', co-rapporteur.** À l'orée du XXI<sup>ème</sup> siècle, la perspective européenne semblait s'ouvrir en grand pour des Balkans enfin sortis de la guerre. Le sommet de Thessalonique, en 2003, officialisait cette vocation européenne : le chemin serait long et difficile, mais au terme d'une décennie, les six pays des Balkans occidentaux seraient membres de l'Union européenne.

En réalité, cette décennie, en dépit des immenses progrès réalisés par les Balkans, fut à certains égards une décennie perdue : au nom de la paix retrouvée, l'Union s'est parfois contentée d'une adhésion discursive des dirigeants balkaniques au processus européen, sans chercher à savoir si elles s'accompagnaient d'une réelle évolution des pratiques du pouvoir, et d'une progression de l'Etat de droit.

Des pas importants ont été faits dans le cadre des processus de rapprochement entre l'Union européenne et chacun des six pays des Balkans occidentaux, afin d'intégrer l'acquis communautaire, sur les plans matériel, institutionnel et normatif, malgré les difficultés politiques et économiques. Le processus d'adhésion a été enrichi. Il s'est doté d'instruments juridiques et opérationnels robustes, ainsi que de moyens conséquents, même si les moyens n'atteignent pas le niveau des financements accordés aux pays d'Europe centrale et orientale dans leur chemin d'adhésion à l'Union européenne.

Néanmoins, ce processus rencontre des limites. Celles-ci tiennent à des caractéristiques propres aux six pays et à la région, mais aussi à l'incapacité de l'Union européenne à exercer pleinement un rôle de catalyseur des changements auxquels aspire pourtant une grande partie de la population des Balkans.

Le processus d'élargissement aux Balkans est certes progressivement devenu le prisme structurant des politiques gouvernementales de chacun des six pays, mais cette situation n'est pas a priori acquise. L'intégration européenne n'est pas l'œuvre de démocrates libéraux pro-européens au sens où nous pourrions les connaître chez nous avec le centre-droit, le PSE, le PPE. Elle est le fait de nationalistes assagis et devenus euro-compatibles davantage qu'euro-militants. Les héritiers politiques de Franjo Tudjman en Croatie ont été les premiers à ouvrir la voie et tous les autres ont suivi. Cela s'explique notamment par le fort soutien populaire dont bénéficie l'intégration européenne, et la reconduction récente du Premier ministre Serbe Aleksandr Vučić en est le meilleur exemple.

Il faut que nous soyons attentifs à la montée de l'eurosepticisme dans la population, et en particulier au sein de la jeunesse, qui s'impatiente de ne voir aucune amélioration aucun changement dans son quotidien. Dans un contexte où les conditions socio-économiques ne cessent de se dégrader, où d'autres modèles, russe ou turc, s'imposent et concurrencent, le positionnement politique des

dirigeants des Balkans occidentaux peut toujours basculer. Nous avons pu en ressentir une forme de prémices au cours de notre déplacement en Bosnie Herzégovine il y a deux semaines.

Dès lors, la question posée par notre rapport est donc la suivante : comment continuer d'arrimer cette région stratégique à une Union européenne elle-même frappée par une crise sans précédent ? La stratégie des petits pas de l'Union européenne, qui a fait le choix de se concentrer sur le renforcement de l'État de droit, est-elle pertinente ?

Quel est le bilan de la décennie ? Une situation socio-économique dégradée et des risques de résurgence des nationalismes. En 1999 avait été lancé à Sarajevo le « Pacte de stabilité », en lien avec le FMI et la Banque mondiale, dont l'objectif principal était d'accompagner la transition des économies balkaniques. Contrairement aux pays d'Europe centrale et orientale, dont le rattrapage économique avait été fulgurant dans la perspective de leur intégration européenne, après une courte décennie de rattrapage économique, entre 2000 et 2008, les économies balkaniques ont été touchées de plein fouet par la crise financière et peinent depuis à sortir de la récession.

Tous les pays de la zone ont des balances commerciales déficitaires de 20 % en moyenne et leurs exportations représentent moins de la moitié du PIB, la concentration des investissements dans des secteurs non productifs, notamment bancaire, a eu pour effet d'accélérer la désindustrialisation. S'y ajoutent le chômage endémique, en moyenne de 50 % pour les jeunes de 16 à 25 ans, avec un chiffre qui peut atteindre près de 70 % dans certains pays, la faiblesse du taux d'emploi, qui est inférieur à 50 %, et une économie souterraine surdimensionnée pesant entre le quart et un tiers du produit intérieur brut.

Face à la dégradation des conditions de vie, la colère de la population s'amplifie, se communique et nous l'avons entendue lors de notre mission. Elle trouve trois principaux canaux d'expression. Le premier symptôme du mal-être est le nombre et l'intensité des mouvements sociaux que l'on relève au cours des années passées et qui ont touché la quasi-totalité des pays des Balkans depuis 2010, au point que certains commentateurs ont pu prédire un « printemps des Balkans », qui en réalité n'est jamais advenu, faute de traduction politique des mouvements populaires.

Le second symptôme, très préoccupant, est l'exode massif de la jeunesse balkanique. D'ici quelques décennies, des pays comme la Bosnie-Herzégovine pourraient perdre la moitié de leurs forces vives, qui sont pourtant l'avenir de ces pays et les premiers partisans du projet d'intégration à l'Union européenne. Ainsi que le résumait un interlocuteur de la mission, il ne restera bientôt plus dans les Balkans que des « personnes âgées et des nationalistes », ce qui réduit l'hypothèse de conflits armés certes, mais fragilise beaucoup l'orientation européenne des pays et leur développement économique.

Car, c'est là le dernier mode d'expression d'une fatigue vis-à-vis du processus européen, le maintien des Balkans dans une situation de sous-développement est propice par nature à la résurgence des nationalismes. En l'absence d'amélioration économique, les thèmes nationalistes demeurent les plus mobilisateurs au plan électoral. Il faut donc accorder la plus grande attention à l'évolution future des nouveaux régimes arrivés au pouvoir à partir de 2010, qualifiés par de nombreux observateurs d'« autoritaires pro-européens. L'absence de réaction européenne, des institutions européennes, à l'envoi par Belgrade vers Pristina d'un train couvert de slogans nationalistes ou bien à l'organisation d'un référendum de quasi pré auto-détermination, est à ce titre un mauvais signal adressé à nos partenaires balkaniques.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a fait le choix de faire de la progression de l'Etat de droit la pierre angulaire de l'intégration à l'Union européenne, avec des résultats en demi-teinte.

La lecture des rapports annuels de suivi de la Commission permet de constater la très grande hétérogénéité de la situation des six États. Certains distinguent les bons élèves, en particulier l'Albanie, ceux qui comme la Serbie sont plus proches de l'intégration mais ont encore du chemin à parcourir, ou encore des pays comme la Bosnie Herzégovine, dont la paralysie institutionnelle demeure un obstacle majeur, réhibitoire même, à l'intégration européenne. Cette « approche au mérite » garantit les mêmes conditions pour tous au départ, mais elle ne présage pas de la date d'arrivée. Les travaux de notre mission ont mis en exergue plusieurs difficultés dans ce processus.

La première de ces difficultés procède d'obstacles intrinsèques aux Balkans, avec deux États en situation de grande fragilité juridique.

La Bosnie Herzégovine tout d'abord, et l'horizon qui semble pour elle indépassable des accords de Dayton dont l'annexe IV fait office de constitution du pays. Pensés pour être provisoires, ils enferment le pays dans des clivages qui sont hérités de la guerre, font peser des menaces de sécessions sur le pays, qu'elles soient serbe ou croate, maintiennent nationalisme et partant le clientélisme, qui vont main dans la main. Comme l'a souligné un interlocuteur de la mission, avant d'adhérer à l'Union européenne, les Bosniens gagneraient d'abord à adhérer à leur propre pays.

Il y a ensuite l'épineuse question du Kosovo, que seuls 23 des 28 Etats membres de l'Union européenne ont reconnu. Le fait que l'accord d'association ait été conclu par la seule Commission européenne et non pas dans le cadre d'un accord ratifié par les États-membres constitue un obstacle à une politique européenne homogène à l'égard du Kosovo. La ligne est cependant difficile à trouver : il nous faut à la fois être cohérent avec nous-mêmes, puisque la France a fait le choix de reconnaître le Kosovo, sans pour autant faire de cette question le point unique des négociations avec la Serbie, au risque d'aliéner l'intégralité du dialogue politique.

Les difficultés sont aussi structurelles du côté, et de l'Union européenne, et des États balkaniques.

La nouvelle approche développée par la Commission européenne est bienvenue en ce qu'elle place l'État de droit et les libertés au centre de l'examen des réformes pour prévenir les difficultés rencontrées lors des précédents élargissements. Néanmoins, en la matière, le bilan est en demi-teinte. Les réformes en effet se limitent trop souvent à la mise en place des instruments juridiques et peinent à modifier concrètement, dans la réalité des faits, des modes de fonctionnement et des pratiques bien enracinés.

Le fossé est grand entre la production législative conforme aux standards européens, et la mise en œuvre réelle des réformes. Il en est ainsi des réformes de la justice : les lois sur la nomination des juges ou l'indépendance de la justice abondent, mais tardent à être appliquées ou les moyens et compétences du système judiciaire ne permettent pas leur mise en œuvre effective. Citons aussi le cas de la liberté de la presse, théoriquement garantie en particulier par la Convention européenne des droits de l'Homme, mais qui connaît une grave régression dans la quasi-totalité des pays de la région. Citons également la corruption et les trafics, plus généralement le clientélisme, qui se nourrissent de la récession économique. Ou bien enfin, le respect défaillant d'un débat public libre.

Ici, la mission estime qu'il faut faire preuve d'une réelle fermeté avec nos partenaires balkaniques sans tomber dans une posture moralisatrice. Car le processus vers l'adhésion et les réformes structurelles qui l'accompagnent sont aussi importantes que l'objectif final et l'adhésion en elle-même, ce qui implique que les États se l'approprient. Mais appropriation ne veut pas dire « régime d'exception » et les pays des Balkans, s'ils veulent entrer dans l'Union européenne, vont devoir accepter ce changement de paradigme politique. Il en va de la crédibilité de la « nouvelle approche », censée précisément permettre l'établissement d'États de droit apaisés et fonctionnels.

Enfin, l'Union européenne, embourbée dans ses crises, n'est plus en capacité ni sans doute en volonté d'assumer un processus politique. Il en résulte une inquiétante re-nationalisation de la politique européenne à l'égard des Balkans : il est frappant par exemple que ce soit une initiative germano-britannique qui en 2014 ait proposé, sans y associer la France au demeurant, une relance du dialogue de la Bosnie Herzégovine avec Bruxelles. Le refus du Conseil de suivre l'avis de la Commission sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine illustre également combien les intérêts nationaux, grecs et bulgares en l'occurrence, pèsent sur la poursuite (et la crédibilité) du processus d'élargissement. Le veto croate sur l'ouverture du chapitre de négociation 26 illustre lui aussi les risques d'instrumentalisation du processus d'élargissement pour le règlement de différends bilatéraux.

Que peut faire la France dans ce contexte ? La présence française s'est matérialisée au cours des années 1990 et 2000 par une participation intense et

reconnue au sein des missions internationales. Je cite par exemple notre engagement dans la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine, qui a coûté la vie à 84 soldats français. Jean-Claude et moi avons d'ailleurs tenu à déposer une gerbe à la mémoire de nos soldats lors de notre visite devant le monument qui se trouve juste en face de l'ambassade de France. Je pense aussi au contingent de militaires au titre de l'opération EUFOR-Althéa, au rôle actif dans la Mission de police de l'UE, au Kosovo, où trois Français furent à la tête de la KFOR et deux à celle d'EULEX, en Macédoine, au rôle actif joué dans le règlement de la crise de 2001, en particulier dans la négociation de l'Accord-cadre d'Ohrid, et à la réforme constitutionnelle conduite par notre ancien collègue sénateur Robert Badinter.

Mais avec son retrait militaire, la France n'a pas développé son implantation diplomatique et économique, laissant le soin à l'Union européenne de conduire une politique d'intégration régionale et de rapprochement dont l'on vient de voir les limites.

En 2013, le président de la République a été invité au sommet de Brdo-Brioni, signe du souhait des pays des Balkans occidentaux d'un retour de la France. La prise de conscience de la nécessité de reprendre pied dans les Balkans occidentaux, dans le contexte d'affaiblissement de l'Union européenne et d'enrayement du processus d'élargissement, a alors eu lieu.

Plusieurs signes ont été donnés : le réinvestissement des enceintes internationales, la nomination d'un représentant spécial chargé de développer nos relations économiques dans la région, notre collègue sénateur Alain Richard, le mandat donné en décembre 2016 à l'AFD de lancer une prospection pour déterminer la pertinence d'y développer ses activités, la décision concomitante d'adhérer au cadre d'investissement pour les Balkans occidentaux avec un versement d'1 million d'euros, l'inscription des Balkans occidentaux parmi les régions prioritaires dans le nouveau COM de l'Institut français.

L'organisation le 4 juillet 2016 à Paris du Sommet des Balkans est la manifestation la plus nette de ce retour politique. Il est important de souligner que ce Sommet ne s'est pas réduit à des déclarations incantatoires mais a permis d'avancer sur deux volets importants : la dimension Jeunesse, avec l'Office balkanique pour la Jeunesse, connu sous l'acronyme anglophone de RYCO, avec le rôle fondamental qu'a joué à cet égard l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) ; la dimension économique avec l'appui aux projets d'interconnexion et un Forum d'affaires qui a permis plus de 120 rendez-vous individuels avec les experts et entreprises de la zone pour les 70 entreprises françaises participantes du forum et les 20 entreprises publiques et privées venues des Balkans.

Peut-on pour autant y voir une véritable inflexion stratégique ? Notre réponse est non. L'inflexion si elle existe est largement insuffisante et il nous faut passer à la vitesse supérieure. La présence française demeure aujourd'hui sous-dimensionnée et manque singulièrement de cohérence globale.

En termes d'implantations, le dimensionnement des postes diplomatiques français est réduit. Notre ambassade au Monténégro est devenue un poste de présence diplomatique à format très allégé, alors même que le Monténégro joue un rôle pivot dans la région et que 40.000 Français y transitent chaque année. Les dotations du réseau culturel totalisent sur les six pays moins de 3 millions d'euros, sachant que les capacités d'autofinancement sont faibles). Il n'y a pas d'outils publics de diplomatie économique : Business France n'y a aucun bureau et le service économique régional est basé à Sofia en Bulgarie.

Pour parvenir à avoir une présence marquée et une action cohérente et efficace, sous contrainte budgétaire, il faut changer la donne et jouer avec toute la palette des leviers, tirer parti de la mutualisation des moyens et cibler précisément des domaines d'intervention prioritaires.

S'agissant des moyens, il est nécessaire de consolider l'articulation entre approche régionale et coopérations bilatérales.

En termes d'organisation d'abord, nos ambassades travaillent bien en réseau à l'échelle de la région et particulièrement dans l'action d'accompagnement à l'établissement d'États de droit. Elles peuvent s'appuyer en matière culturelle sur le réseau européen EUNIC, réseau d'instituts culturels nationaux, dont en pratique nos Instituts français pilotent les projets dans les cinq pays où ils existent. Le service économique basé à Sofia s'organise également par contractualisation avec les chambres de commerce, sous la houlette du représentant spécial Alain Richard.

Certaines structures implantées dans la région pourraient servir d'appui à des coopérations. Par exemple, la France dispose d'une conseillère chargée de la lutte contre la traite des êtres humains auprès de la Représentation permanente à Vienne, d'une ambassadrice en charge des menaces criminelles transnationales basée à Paris et d'un pôle régional de lutte contre la criminalité dans les Balkans basé à Belgrade. Ce pôle peut venir en appui des structures régionales et des mécanismes de coordination des ministères de l'Intérieur et de la justice. La France doit de manière générale mieux investir les enceintes régionales. Par exemple, elle est membre observateur du SELEC (Southeast European Law Enforcement center) ; elle gagnerait à devenir un partenaire opérationnel comme l'Italie.

Sur le plan des financements, les enveloppes multilatérales sont conséquentes : crédits de l'Instrument de pré-adhésion (IPA), 1,5 milliard d'euros à travers la BERD, fonds du FMI et de la Banque Mondiale... La France accuse un retard certain par rapport à l'Allemagne, l'Autriche ou l'Italie pour ne citer qu'eux, tant dans la présence de nos ressortissants dans ces enceintes que dans la captation des fonds.

S'agissant du contenu de la coopération, qui manque à ce jour de substance, deux axes complémentaires sont à poursuivre. Le premier est le

renforcement des États de droit, de l'efficacité opérationnelle des structures administratives ou judiciaires pour lesquels la France dispose de capacité d'expertise reconnues. Le second est le développement d'actions bilatérales dans le domaine de la diplomatie d'influence, en utilisant tous les canaux, avec le souci de répondre prioritairement aux besoins des sociétés des Balkans : développement économique, actions en direction de la jeunesse, soutien aux sociétés civiles.

Six cadres nous semblent pertinents.

Le premier est l'assistance technique, particulièrement le développement des jumelages et l'envoi d'experts techniques avec deux axes :

- une approche de diplomatie économique par le soutien technique aux exécutifs, à l'image de la coopération en matière de développement rural en Serbie ;

- une coopération en direction des professionnels du droit, qu'il s'agisse des magistrats, des avocats, des procureurs, dans les domaines pénal, administratif ou commercial. La France dispose d'une expérience, au sein notamment du Conseil supérieur de la magistrature, de l'Autorité de la Concurrence, des barreaux, du Conseil supérieur du notariat, qui pourrait être utilement mise à profit ;

Le deuxième cadre est la mobilisation des collectivités territoriales pour développer la coopération décentralisée, sur le modèle de celle qui existe entre la Macédoine et la Normandie ou l'Europe du Sud-Est et l'Auvergne. Les collectivités des Balkans tireraient profit de l'expertise des exécutifs locaux français, que ce soit pour le développement du tourisme, de la protection du patrimoine, de la gestion de l'eau.

Le troisième cadre est la coopération en matière de sécurité et de défense. Outre le SELEC, les coopérations bilatérales mériteraient d'être renforcées (police, douane, justice). Les initiatives en la matière fonctionnent, les pays sont demandeurs. Les accords conclus en septembre et octobre 2016 avec la Serbie le montrent, notamment sur le renseignement criminel. Nous avons une coopération sécuritaire qui s'est développée avec le Kosovo sur la formation contre le terrorisme et la cybercriminalité. Nous avons des coopérations sectorielles conduites par notre attaché de sécurité intérieure à Skopje, notamment dans la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et l'immigration clandestine.

Le quatrième cadre est la mobilisation des acteurs économiques, à conforter après le Forum France-Balkans de 2016. Les échanges et les investissements français sont très en dessous de leur potentiel, mais l'environnement est assez concurrentiel. Il convient donc d'avoir une approche coordonnée et bien organisée, en accordant la priorité notamment aux filières de la ville durable, du tourisme et de l'agro-alimentaire.

Cinquième cadre, il convient de répondre aux aspirations de la jeunesse en contribuant à sa formation. La place de la langue française est en recul et nos coopérations universitaires sont très limitées. Une nouvelle impulsion doit être donnée, en mettant l'accent sur l'excellence éducative, au travers notamment du développement des filières bilingues et de l'octroi du label Francéducation.

Enfin, nous devons soutenir les sociétés civiles, particulièrement dans trois directions : le travail de réconciliation et de mémoire, qui est bien loin d'être terminé dans la région, l'ouverture culturelle et le soutien à la professionnalisation du secteur des médias. Ce sont des domaines dans lesquelles la France possède des compétences reconnues et qui sont essentiels dans l'accompagnement politique de ces pays.

C'est la raison pour laquelle l'Office balkanique pour la jeunesse (RYCO), établi à Tirana, a aujourd'hui tant d'importance. La confiance n'est pas encore établie, notamment avec les ONG présentes, la désignation d'un secrétaire général serbe est refusée par les Kosovars. Il faut une action diplomatique forte pour permettre à ce Forum, avec le soutien de l'OFAJ, de devenir le ferment d'une nouvelle histoire pour les Balkans.

Voilà madame la Présidente les conclusions et propositions résumées de notre rapport. Je tiens à saluer Jean-Claude Mignon, collègue et ami avec qui j'ai pris un immense plaisir à accomplir cette mission. En ce jour de fin de notre législature, je retire de ce travail dans les Balkans et de cette session partagée au Conseil de l'Europe, qu'il est possible dans le respect de nos différences politiques et partisans de nous rassembler pour le meilleur autour de causes communes, et nous avons à l'évidence Jean-Claude et moi la même passion pour les Balkans occidentaux, ce coin d'Europe où se mêlent la volonté, la générosité et également les drames les plus terribles de l'Histoire.

**Mme Odile Saugues, présidente.** Pour commencer le débat, qu'en est-il exactement du trafic d'organes dans les Balkans ?

**M. Jean-René Marsac.** Les accords de Dayton ont été une manière de sortir de la guerre en 1995, mais comment dépasser les obstacles constitutionnels qui en résultent ? Peut-on se contenter, comme le fait l'UE, de poser des principes voire d'adresser des injonctions ? On peut craindre que les autres pays de l'ex-Yougoslavie parviennent à franchir les étapes les conduisant à l'intégration européenne, mais pas la Bosnie-Herzégovine. Quelles initiatives ou quels changements dans la démarche recommandez-vous pour aider à sortir de l'impasse ?

**M. Pierre Lellouche.** Je tiens à vous féliciter pour l'excellence de votre analyse. Vos conclusions, en revanche, sont assez convenues, un peu « Quai d'Orsay ». Elles ne sont pas à la hauteur du diagnostic, très sévère et réaliste, que vous posez. C'est une région que je connais un peu, pour avoir commencé à

beaucoup l'explorer et à travailler dessus dès 1991, au moment de l'explosion de l'ex-Yougoslavie.

Cet État avait été inventé de toutes pièces par la diplomatie britannique lors des accords de Versailles et de Sèvres. La Yougoslavie, l'Etat des Slaves du Nord, a explosé sur des bases ethniques et religieuses, comme aujourd'hui le Moyen-Orient, les mêmes diplomates ayant agi de même à l'époque. Sur les sept Etats qui en sont issus, deux s'en sortent : la Croatie et la Slovénie, que l'Allemagne avait pris sous son aile dès 1991 et qui sont religieusement et ethniquement homogènes. Ce sont des Etats chrétiens. Avec les autres, on entre dans un autre monde, celui de la macédoine religieuse et ethnique des Balkans, un monde qui est encore ouvert.

Comme d'habitude, la France a brillé par l'excellence de ses soldats. Je suis allé me recueillir sur place, moi aussi, et j'ai beaucoup pensé à ceux qui y sont morts, notamment sur la piste de l'aéroport de Sarajevo, où ils étaient tirés comme des lapins alors qu'ils essayaient d'approvisionner une population qui mourait de faim. Nous avons eu 86 morts et plusieurs centaines de blessés. Au final, on a fait le travail sur le plan militaire, mais nous n'avons suivi ni au niveau diplomatique ni au niveau économique. C'est malheureusement une constante ces dernières années. Il faut se poser la question : voulons-nous qu'il y ait une politique française dans les Balkans ? Ce n'est pas avec 10 millions d'euros divisés en six pays que l'on fera quoi que ce soit de sérieux.

L'Europe mène une non-politique, à grand renfort d'argent et de consultants. C'est même une politique du mensonge. On n'intégrera pas ces pays, contrairement à ce qu'on leur dit, pas plus qu'on n'intégrera la Turquie. Le peuple français, qu'il faudra interroger conformément à l'article 88.5 de la Constitution, ne laissera jamais entrer la Bosnie ou le Kosovo dans l'Union européenne. Alors qu'elle est dans un moment de crise absolue, on continue des politiques de pré-adhésion qui coûtent des milliards d'euros et ne marchent pas. Elles maintiennent au pouvoir des classes politiques parfaitement corrompues. La Bosnie en est un magnifique exemple avec ses trois Premiers ministres et ses 400 ministres – et je ne vous parle même pas de la Republika Srpska... Tout ça, excusez le mot, est totalement foireux et c'est potentiellement la source de beaucoup de déconvenues, de nationalisme et de trafics en tout genre.

Ce que nous faisons est à la fois une non politique en France, parce qu'on ne sait pas ce qu'on veut, et en Europe. C'est pourquoi les conclusions de votre rapport auraient pu être beaucoup plus percutantes. Au lieu de s'inscrire dans la continuité, il faudrait essayer d'ouvrir le débat.

**M. Jacques Myard.** La lancinante question des Balkans ne cesse de revenir depuis un siècle et même davantage. L'Histoire nous ressert le même plat.

Je doute fort que ces Etats rejoignent l'Union européenne et je m'interroge donc sur le titre du II.B de votre rapport : « Faire de la France un partenaire

complet sur la voie de l'adhésion ». C'est une erreur : il n'y aura pas d'adhésion, c'est évident. Cela ne veut pas dire, comme vous le soulignez, que la France n'a pas à être extrêmement présente et réactive sur le plan multi et bi-latéral, mais il faut se garder de poursuivre des chimères.

Je ne connais pas aussi bien que vous l'ensemble de ces Etats, mais je voudrais vous signaler qu'il y a trois drapeaux au ministère des affaires étrangères de la Roumanie, qui n'est pas très loin dans la région : ceux de l'OTAN, de l'Union européenne et de la Roumanie elle-même. Elle a d'abord rejoint l'OTAN, sous la pression américaine, et elle est pour l'adhésion de la Turquie. Tous ces Etats font la politique de leur géographie. Ils viennent chercher un peu d'argent à Bruxelles pour se développer, mais c'est possible sans adhésion.

Je crains fort une certaine euro-béatitude chez notre rapporteur. Elle consiste à penser que l'Europe a pour vocation de s'élargir à l'ensemble du continent, ce qui n'est pas sérieux. C'est même contreproductif car cela conduit l'Union européenne à une déliquescence totale. Il y a un moment où il faut regarder la géostratégie telle qu'elle est. Ces Etats n'ont pas vocation à rentrer dans l'Union européenne. Que l'on conclue des accords pour les aider à se développer, très bien, mais gardons-nous d'un idéal qui n'existe pas.

**M. François Loncle.** Une fois n'est pas coutume, je suis en désaccord total avec Jacques Myard. Je crois au contraire que les conclusions de nos deux collègues sont dictées par une évidence : la géographie a toujours fait l'histoire. Il y a la Grèce d'un côté, et l'Autriche et la Hongrie de l'autre. Tout n'est pas rose ou clair dans ce qui constituait autrefois la Yougoslavie. Je suis de ceux qui n'ont jamais compris cette prédilection pour le Kosovo qui a animé pendant des années la diplomatie française et ce droit-de-l'hommisme qui s'est développé. Je soutiens totalement l'analyse et les propositions de ce rapport.

**M. Jean-Claude Mignon, co-rapporteur de la mission.** Tout d'abord, merci à tous pour vos appréciations positives sur le travail de la mission. Je ne peux qu'aller dans le sens de ce qui a été exprimé par un certain nombre d'entre vous sur le gâchis qui caractérise la fin de l'ex-Yougoslavie. La France a malheureusement été trop absente, tandis que l'Allemagne, beaucoup plus présente, a favorisé l'intégration européenne de la Slovénie et de la Croatie. La France n'a pas été capable d'imposer sa vision. Alors qu'il fallait une solution globale, cette intégration de la Slovénie puis de la Croatie a été acceptée tout en se désintéressant complètement des autres composantes de l'ex-Yougoslavie. Pourtant, on pouvait prévoir que les choses iraient mal en Bosnie pour de très nombreuses raisons, dont certaines sont encore vivace. De plus, la France s'est désintéressée de la Serbie, malgré les liens historiques dont atteste encore aujourd'hui le monument élevé aux soldats français qui ont combattu sur le front d'Orient pendant la Première guerre mondiale. Heureusement, les Serbes ne sont pas rancuniers. Enfin, je partage aussi les appréciations portées sur l'espèce de frénésie diplomatique qui s'est développée autour du Kosovo sans régler la question. L'Union européenne a pêché par précipitation alors que certains

problèmes devaient être préalablement réglés. La France a fait le travail militairement et on s'est arrêté là quand d'autres ont pris des positions, y compris la Chine dont nous n'avons pas parlé.

La Bosnie-Herzégovine était le seul pays de la région que je n'avais pas visité parmi les 47 Etats-membres du Conseil de l'Europe. Nous nous y sommes rendus. La situation y est ahurissante, que ce soit à Mostar ou à Banja Luka, avec cette *Republika Srpska* qui contrôle 49 % du territoire et je ne sais pas comment on va s'en sortir. Il est clair de mon point de vue que les accords de Dayton sont complètement dépassés.

Je ne pratique pas l'« euro-béatitude », pour reprendre l'expression de Jacques Myard ; je suis membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Je dis simplement que l'Union européenne aurait dû s'intéresser davantage aux travaux du Conseil de l'Europe, lequel fait depuis longtemps un *monitoring* précis sur les pays des Balkans qui ont rejoint le Conseil de l'Europe dans les années 1990. Nous avons toujours été conscients, au Conseil de l'Europe, que certains pays n'étaient pas prêts pour adhérer à l'Union européenne aussi rapidement, cela valant d'ailleurs pour des pays qui y ont cependant adhéré. Nous devons prendre en compte nos erreurs pour les corriger ; nous ne pouvons pas ignorer les réalités de la région. J'ai été frappé pour ma part de l'absence de la France. 70 % des jeunes de Bosnie-Herzégovine veulent aujourd'hui quitter leur pays. Cela devrait nous faire réfléchir. La présence française reste très insuffisante, par rapport notamment à la présence allemande, bien ancrée. Il n'y a par exemple aucune banque française présente en Bosnie, ce qui constitue un handicap terrible pour les chefs d'entreprises françaises rencontrés sur place.

**M. Pierre-Yves Le Borgn', co-rapporteur de la mission.** Jean-René Marsac a évoqué les accords de Dayton. Ceux-ci ont permis de mettre fin à la guerre, mais ils n'ont pas construit l'avenir. Ils ont figé la situation d'un pays qui était déjà une mosaïque et l'est devenu encore davantage par des mouvements de population. Je crois que pour les dépasser, il faut une volonté européenne et de l'Union européenne en particulier. On peut s'interroger, cela a été notre cas, sur la finalité à terme de la présence d'un Haut représentant de la communauté internationale à Sarajevo dans le cadre des pouvoirs dits de Bonn. N'est-ce pas plutôt à l'Union européenne de s'emparer du sujet en lien avec l'ensemble des composantes de la Bosnie-Herzégovine pour essayer d'imaginer ce que peut être l'avenir ?

Nous connaissons bien avec Jean-Claude Mignon un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme qui est très significatif. C'est l'arrêt Sejdić et Finci, par lequel la Bosnie-Herzégovine a été condamnée pour avoir refusé la candidature à la présidence de la république de deux de ses citoyens, l'un d'origine rom, l'autre d'origine juive, car ils ne se reconnaissaient dans aucune des entités constitutives et étaient à ce titre empêchés de se présenter. On a là le symbole du blocage dont il faut sortir.

Jean-Claude Mignon a évoqué notre déplacement à Mostar. Ce moment était le résumé de nos trois mois de travail. Voilà une ville de 120 000 habitants où il n'y ni maire ni conseil municipal depuis des années. La dernière élection municipale date de 2008 et qui n'a donc plus d'autorités locales élues. C'est une ville sous perfusion qui ne se maintient que grâce à la communauté internationale et à la diaspora. Mostar, c'est le meilleur, avec ce symbole que représentent le célèbre pont, détruit et reconstruit, les clochers et les minarets qui cohabitent. Mais c'est aussi le pire, quand un représentant local nous a expliqué que finalement cela ne fonctionnait pas si mal sans élections. Si c'est ça le chemin de l'Union européenne... Nous l'avons rappelé à nos interlocuteurs – et c'est le titre d'un article écrit par notre ambassadrice en Bosnie : le chemin de la Bosnie passe par Mostar. Il faudrait une médiation européenne pour essayer de résoudre le problème de Mostar, assurée par un ancien maire ou le secrétaire général du Conseil de l'Europe, pour trouver une solution, car derrière Mostar c'est l'existence-même de la Bosnie-Herzégovine qui est posée. Les Croates commencent à avancer l'idée de la création d'une troisième entité, qui leur serait propre, à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine.

Pierre Lellouche a évoqué le destin différent des entités issues de l'ex-Yougoslavie et en particulier la manière dont la Slovénie et la Croatie ont mieux réussi. Il a également évoqué le rôle fondamental de nos soldats, en rappelant la présence des soldats français sur la piste de l'aéroport de Sarajevo, symbole de ce que nous avons accompli dans la peine et la douleur pour sauver ce pays. Je suis d'accord avec tout cela. Et le fait est qu'après la France a été largement absente, qu'avec notre retrait militaire nous soyons passés à plus rien du tout, quand nos partenaires – mais également concurrents – ont pris la place sur le plan économique, regardant l'avenir concret de ces pays nonobstant la faiblesse de l'État de droit et en particulier de la justice commerciale dans la zone. C'est ainsi que les Allemands, les Autrichiens, les Italiens et récemment les Turcs ont pris de solides positions.

Mais pour l'avenir, pouvons-nous dire à ces pays qu'ils n'ont pas une perspective d'adhésion à l'Union européenne, pour tout un tas de raisons y compris notre constitution ? Que pourrait-on leur proposer en retour ? Je ne crois pas qu'on puisse dire à ces pays et en particulier aux jeunes qu'ils n'ont pas vocation à intégrer l'Union européenne, car ce sont des peuples européens, ce sont des jeunesses européennes, qui sont au contact de notre vie, ne serait-ce que parce qu'ils voyagent pour une partie d'entre eux. Si nous ne leur donnons pas de perspective européenne, cela voudra dire que leur salut est ailleurs. Moi je préfère dire que leur salut est avec nous, plutôt qu'avec la Russie ou la Turquie. Et ce sont aussi des choses à dire.

François Loncle a raison : la géographie fait l'histoire ; cette carte nous le montre.

S'agissant enfin du trafic d'organes, abordé par Odile Saugues, il est vivement combattu dans la région.

Je voudrais conclure sur un sujet dont on a très allusivement parlé : le devoir de mémoire. Alors que nous commémorons actuellement le centenaire de la Première guerre mondiale, nous ne devons pas oublier le front d'Orient, dont on parle peu. Depuis que je suis député des Français établis dans les Balkans, j'ai visité tous les cimetières où reposent nos soldats tombés sur ce front et je me suis fait un devoir d'y déposer une gerbe. J'ai été particulièrement marqué par deux endroits. Le premier est le cimetière de Bitola en Macédoine, où reposent plus de 15 000 soldats français, soit plus que de soldats américains au cimetière de Colleville-sur-Mer des prénoms qui évoquent la France de ce siècle et des âges qui témoignent de la jeunesse fauchée. J'ai également été marqué par ma visite à Korça, dans le sud de l'Albanie, ville qui a été la capitale d'une république autonome établie avec l'aide de l'armée française en 1916 – le cimetière local abrite d'ailleurs les dépouilles de 700 de nos soldats. Il y a existé un lycée français avec une filière bilingue, survivance de ce que fut le lycée français de Korça et qui nous montre que la France est attendue. Il est bouleversant d'y entendre tous ces enfants, ces adolescents qui ne sont jamais venus en France parler français sans aucun accent. C'est aussi ça la France.

Comme la mémoire de Napoléon a été invoquée dans le débat, j'évoquerai enfin Herceg-Novci, petite ville du Monténégro proche de la frontière croate, où il y a aussi un cimetière français de la Première guerre mondiale dans lequel on trouve un petit monument érigé par les Poilus à la mémoire des soldats de l'Empire tombés au même endroit en 1806. Cela montre le lien entre les batailles, d'Histoire à Histoire, aussi la présence et le courage français dans une région où notre pays doit reprendre pied, et telle est la conclusion du rapport que nous avons, avec Jean-Claude Mignon, voulu porter devant vous.

*La commission autorise la publication du rapport d'information à l'unanimité.*

## **ANNEXE :** **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

### **1) A Paris**

- Son Exc. M. Roland Gilles, ancien ambassadeur de France en Bosnie et ancien directeur général de la gendarmerie nationale (*22 novembre 2016*) ;
- Son Exc. Mme Dragica Ponorac, ambassadeure du Montenegro en France (*22 novembre 2016*) ;
- Son Exc. M. Qëndrim Gashi, ambassadeur du Kosovo en France, accompagné de Mme Fiona Kelmendi, deuxième secrétaire et de M. Valdet Sheremeti, assistant exécutif (*22 novembre 2016*) ;
- Mme Florence Mangin, directrice de l'Europe continentale, accompagnée de M. Guillaume Rousson, chef de mission de l'Europe balkanique et de M. Thomas Bertin, son adjoint (*23 novembre 2016*) ;
- Son Exc. M. Jean-Claude Schlumberger, ancien ambassadeur de France en Macédoine et ancien haut-représentant de l'OSCE au Kosovo (*29 novembre 2016*) ;
- Mme Béatrice Angrand, accompagnée de M. Markus Ingenlath, secrétaires généraux de l'office franco-allemand pour la jeunesse (*29 novembre 2016*) ;
- M. Gabriel Atanasov, chargé d'affaires de l'ambassade de république de Macédoine et représentant personnel du Président auprès de la francophonie, accompagné de Mme Natasha Hroneska, conseillère à l'ambassade de la république de Macédoine (*30 novembre 2016*) ;
- M. Loïc Tregoures, chercheur à l'Université de Lille 2 (*6 décembre 2016*) ;
- Son Exc. M. Rajko Ristic, ambassadeur de Serbie en France, accompagné de M. ou Mme Dijana Ivancic, ministre conseiller (*6 décembre 2016*) ;
- Son Exc. M. le Dr Ivan Orlic, ambassadeur de Bosnie-Herzégovine en France, accompagné de M. Muaz Dedajic, conseiller de l'ambassade (*6 décembre 2016*) ;
- M. Alain Richard, ancien ministre, sénateur du Val d'Oise (*7 décembre 2016*) ;
- Table-ronde sur la présence économique française dans les Balkans, en présence de M. Axel Baroux, Business France, de M. Gérard Wolf, Cluster montagne, Mme Géraldine Lemblé, directrice de Medef International, M. Patrick Maghin, chargé de mission diplomatie économique à la direction d'Europe continentale au ministère des Affaires étrangères et de M. Pierre Ract, responsable commercial export chez Poma (*13 décembre 2016*) ;
- Mme Caroline Ravaud, Conseil de l'Europe (monitoring gouvernance) (*13 décembre 2016*) ;
- Mme Laurence Auer, directrice adjointe de l'union Européenne du MAEDI, accompagnée de Mme Véronique Dussaussois, rédactrice Balkans du service des relations extérieures de l'union Européenne (*14 décembre 2016*) ;

- Son Exc. M. Dritan Tola, ambassadeur d’Albanie en France, accompagné de M. Fation Peni, ministre conseiller à l’ambassade (20 décembre 2016) ;
- Son Ex. Mme Maryse Daviet, ancien ambassadeure de France en Albanie et au Kosovo (20 décembre 2016) ;
- M. Gianni Buquicchio, président de la commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise) du Conseil de l’Europe accompagné de M. Thomas Markert, secrétaire de la commission de Venise (21 décembre 2016) ;
- M. Renaud Dorlhac, chercheur, associé au ministère de la défense (DGRIS) (10 janvier 2017) ;
- Mme Pauline Ades-Mevel, reporter sans frontières, responsable du bureau UE/Balkans (17 janvier 2017) ;
- Mme Nathalie Clayer, chercheuse au Centre d’Etudes Turques, Ottomanes, Balkaniques et Centrasiatiques (17 janvier 2017) ;
- M. Anne Grillo, Directrice de la culture, de l’enseignement, de la recherche et du réseau, ministère des Affaires étrangères et du Développement international, accompagnée de M. Bertrand Monthebert, nouveau Président de Campus France, rattaché au ministère de l’éducation nationale (18 janvier 2017) ;
- M. Jean-Arnault Derens, chercheur, rédacteur en chef du courrier des Balkans (18 janvier 2017) ;
- Son Exc. M. Jean-Louis Falconi, représentant permanent de la France auprès de l’Office des Nations unies et des Organisations internationales à Vienne (24 janvier 2017) ;
- Son Exc. M. Didier Chabert, ambassadeur de France au Kosovo, accompagné de M. Florent Cheval, rédacteur pour le Kosovo au sein de la Mission de l’Europe balkanique au Ministère des Affaires étrangères et du développement international (1<sup>er</sup> février 2017) ;
- M. Pierre Mirel, ancien directeur de la DG Balkans de la Commission européenne (14 février 2017) ;
- Mme Agnès Maîtreperrière, magistrate détachée à la Direction des Affaires juridiques du MAEDI, nommée vice-présidente du GRECO (14 février 2017) ;

## **2/ En Serbie (du 6 au 7 février 2017)**

*Lundi 6 février 2017*

- Petit déjeuner en présence de Son Exc. Mme Christine Moro et de M. Philippe Cerf, premier conseiller ;
- M. Aleksandar Martinovic, chef du groupe parlementaire SNS, accompagné de M. Vladimir Orlic, chef adjoint du groupe parlementaire ;
- M. Goran Ciric, chef du groupe parlementaire DS, accompagné de M. Balsa Bozovic, chef adjoint ;
- Mme Aleksandra Djurovic, chef de la délégation serbe à l’assemblée parlementaire du conseil de l’Europe ;

- Mme Natasa Vuckovic (DS), présidente du groupe d’amitié France-Serbie ;
- Déjeuner avec M. Nicolas Herriau, Directeur de la SODIBAL (agro-alimentaire), M. François Allain Directeur de Veolia Eau, solutions et technologies -SADE (dans les Balkans)-, M. Carlos de Cordoue, Directeur du Crédit Agricole-Serbie, M. François Debergh Directeur régional du Développement pour les Balkans de Véolia, tous Conseillers du Commerce Extérieur de la France + Jean-Pierre Gastaud, chef de la mission économique
- Mme Tanja Miscevic, négociatrice en chef avec l’Union Européenne, accompagnée de Mme Ksenija Milenkovic, directrice du bureau pour l’intégration Européenne ;
- DUE l’ambassadeur M. Michael Davenport, chef de la délégation
- Présentation sur la lutte anti-criminalité par M. Laurent Goncalves, deuxième conseiller à l’ambassade ;
- Rencontre avec la communauté française ;

*Mardi 7 février 2017*

- Petit déjeuner avec des représentants de la société civile : Mme Sonja Licht du Belgrade Fund for Political Excellence, Mme Aleksandra Joksimovic du Centre pour la politique extérieure, Mme Sonja Stojanovic Gajic, Mme Maja Bobic, Mme Anita Mitic, de l’Initiative des jeunes pour les droits de l’homme, Mme Jelena Milic du Centre pour les études euro-atlantiques, Mme Natasa Kandic du Centre pour le droit humanitaire ;
- Entretien avec des représentants de la presse : M. ou Mme Ljubica Gojgic RTV Voïvodine, M. Zoran Sekulic, agence de presse Fonet, M. Dragan Janjic, agence de presse Beta, M. Radomir Licina, quotidien Danas, M. Bosko Jaksic, quotidien Politika, M. Ivan Cvejic, hebdomadaire Ekspres ;
- M. Thibaud Millier, proviseur de l’EFB, accompagné de M. Jean-Baptiste Cuzin, COCAC ;

**3) En Bosnie-Herzégovine (du 7 au 10 février 2017)**

*Mardi 7 février 2017*

- Séminaire de jeunes politiciens en présence de Son Exc. Mme Claire Bodonyi, ambassadeuse de France, Mme Catherine Veber, première conseillère, M. Armel T’Kint de Roodenbeke, premier secrétaire, Mme Catherine Palpant, attachée de coopération ;

*Mercredi 8 février 2017*

- Rencontre avec des entreprises françaises (Lactalis, Sanofi Aventis, Ragni IC, AGS, L’occitane, Peugeot) ;

*Jeudi 9 février 2017*

- Rencontre avec la société civile à Mostar : centre pour la paix, M. Safet ORUČEVIĆ, centre pour la jeunesse, M. Vladimir ČORIĆ, agence de démocratie locale, Mme Dženana DEDIĆ, initiative citoyens sociodémocrates, Mme Amna POPOVAC, cercle mostarien, M. Alija BEHRAM, professeur de sciences politiques, M. Slavo KUKIĆ

- M. Josip Merdzo, membre du HDZ, secrétaire général du HNS ;
- Rencontre avec la communauté française ;
- Rencontre avec la société civile : association de femmes roms, Mme Indira Bajramovic, green council , Mme Sanela Klaric, chorale Pontanima, M. Slobodan Soja , association OIA M. Jan Zlatan Kulenovic, journaliste AFP M. Rusmir Smajilhodzic, fondation Cure, Mme Jadranka Milicevic, association de jeunes Kult, Mme Katarina Vuckovic ;
- M. Bakir Izetbegovic, Président
- M. Mladen Ivanic, Président ;
- PNUD, M. Goran Vukmir, OHR, Mme Marienne Berecz

*Vendredi 10 février 2017*

- M. Anton Kasipovic, vice-premier ministre, ministre de la justice ;
- M. Arben Murtezic, responsable du CEST ;

*Personnalités résidant dans les Balkans occidentaux consultées sur la mission :*

- M. Chris Bennett
- M. Grégory Bouvet
- M. Michel Brulé
- M. Bruno Capéran
- Mme Hélène Fantinutti
- M. Tobias Flessenkemper
- M. Nicolas Herriau
- M. Sébastien Monteux
- M. Stevan Pechitch
- M. Laurent Rouy
- Mme Léa Saugier