

Consolider la perspective européenne

Pour une feuille de route franco-allemande dans les Balkans

Jay Dharmadhikari et Manuel Feifel*

» Lors de la proclamation de l'indépendance slovène, croate puis bosniaque en 1991-92, la France et l'Allemagne ont vu initialement diverger leur politique balkanique, Berlin reconnaissant très tôt les Etats issus des sécessions yougoslaves, Paris s'y refusant dans un premier temps.

La division franco-allemande entraîne derrière elle celle de l'Union européenne naissante et son impuissance politique face à une crise yougoslave que vient endiguer l'intervention diplomatique et militaire américaine en Bosnie-Herzégovine (1995) et au Kosovo (1999). Plus de dix ans après la fin de la guerre contre la Serbie et le renversement de Slobodan Milošević (2000), l'Union européenne reste divisée sur le Kosovo, cinq de ses Etats-membres refusant de reconnaître l'indépendance proclamée par l'ex-province serbe en 2008, dans des conditions que la Cour internationale de Justice n'a d'ailleurs pas estimées contraires au droit international dans son avis consultatif du 22 juillet

2010. L'Union européenne reste également en retrait face aux questions de souveraineté et de sécurité les plus importantes dans les Balkans occidentaux qu'elle peine à appréhender (construction étatique et stabilité de la Bosnie-Herzégovine, identité de l'ARYM, frontières et statuts des minorités dans toutes les ex-républiques yougoslaves), alors même que la région lui a permis de développer avec succès ses premières expériences d'acteur politique (PESC), puis de projection de forces militaires ou civiles (PESD/PSDC).

La perspective ou vocation européenne des Balkans occidentaux présente un objectif commun pour les sept Etats de la région. Les critères

Deutschland, Frankreich und der Balkan: Perspektiven der EU-Integration

Die Begriffe „Balkan“ oder „Balkanstaat“ werden in Geografie, Politik, Soziologie oder Kultur- und Sprachwissenschaften unterschiedlich ausgelegt. Unterschwellig schwingt in ihnen die Erinnerung an ethnische Konflikte, Massaker, die Vertreibung von Bevölkerungsgruppen, die Balkankriege (1912–1913) und die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien von 1991 bis 1999 mit.

Trotz aller Beteuerungen ihrer „europäischen Perspektive“ liegt vor den Ländern des Westbalkans noch ein langwieriger Beitrittsprozess mit unsicherem Ausgang. Die große Gefahr da

bei ist, dass sich „Beitrittsmüdigkeit“ ausbreiten könnte.

Jay Dharmadhikari, französischer Diplomat, und Manuel Feifel, Attaché bei der Vertretung der Regierung von Quebec in Berlin, empfehlen in ihrem persönlichen Beitrag im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und des *Institut français des relations internationales* (Ifri), eine „Roadmap für den Westbalkan“ zu erarbeiten.

Red.

* Jay Dharmadhikari est diplomate français. Manuel Feifel est attaché à la représentation du gouvernement du Québec à Berlin. Le texte n'engage que ses auteurs et en aucun cas les institutions qui les emploient. Cet article est une version actualisée d'un article publié dans le cadre du Dialogue d'avenir franco-allemand de l'IFRI et de la DGAP.

Questions d'appellation

La notion de « Balkans » ou d'« Etats balkaniques » est sujette à interprétations géographiques, tout autant que politiques, sociales, culturelles ou linguistiques. Elle renvoie à la représentation collective des conflits ethniques, des massacres et de l'exportation des divisions locales à l'ensemble de l'Europe, des guerres balkaniques (1912-1913) jusqu'aux conflits en ex-Yougoslavie, de 1991 à 1999. L'appellation d'Europe du sud-est, qui prédomine encore en 1999 au moment de la guerre du Kosovo, s'efface au Sommet de Zagreb en 2000 au profit de celle des « Balkans occidentaux » pour désigner les Etats de la région ayant vocation à adhérer, dans un délai non défini, à l'Union européenne.

Cette perspective européenne, réaffirmée sans discontinuation depuis le sommet de Thessalonique en 2003, concerne aujourd'hui sept Etats : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Kosovo, la Serbie, le Monténégro et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (appelée par convention ARYM, selon l'expression consacrée depuis son adhésion aux Nations-Unies en 1993, dans l'attente d'une résolution du litige qui l'oppose à la Grèce, entre autre sur son nom). Comptant peut-être rattracher sa candidature à l'Union européenne à celle des pays des Balkans occidentaux, la Turquie s'est parfois définie en tant qu'Etat balkanique. La Bulgarie, traversée par la chaîne montagneuse des Balkans, est au sens géographique un Etat balkanique, mais elle est membre de l'Union européenne depuis 2007.

de l'adhésion à l'Union restent fondamentalement ceux fixés à Copenhague en 1993 mais la méthode et les attentes ont évolué depuis lors, à l'aune de l'expérience des précédents élargissements de 2004 et 2007 : Français et Allemands se rejoignent sur l'idée d'une adhésion « par régates », en fonction des mérites de chacun, et non plus en bloc, comme pour l'élargissement de l'Union de 2004. Le 9 décembre 2011, le traité d'adhésion avec la Croatie ayant été signé par les Etats membres, cette der-

nière devrait devenir le 28^e membre de l'Union européenne le 1^{er} juillet 2013. A l'instar de l'ARYM en décembre 2005 et du Monténégro en décembre 2010, la Serbie a obtenu du Conseil européen en mars 2012 le statut officiel de candidat. Les questions de souveraineté comme en Bosnie-Herzégovine et les contentieux bilatéraux (statut du Kosovo, ARYM, questions des frontières notamment) n'ont, pour Paris et Berlin, pas vocation à être réglés au sein de l'Union européenne. Sans être une pré-condition à l'adhésion, la définition d'une forme de coexistence serbo-kosovare doit nécessairement cheminer parallèlement avec le processus d'adhésion et aboutir à un compromis : il s'agit pour Paris, comme pour Berlin, d'une incitation pour les deux parties à régler les questions essentielles à leur coexistence pacifique afin de créer un environnement politique favorable à l'avancée du dossier de leur candidature.

Les différentes étapes par lesquelles passe la candidature à l'Union constituent un processus plus politique que technique, comme en ont témoigné les divergences sur l'octroi du statut de candidat à la Serbie. Outre ses attentes quant à la coopération de Belgrade avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, l'Union européenne favorise l'émergence d'interdépendances et de solidarités effectives entre les candidats, dans la lignée de la méthode Monnet, par le développement d'une coopération régionale dont le principal instrument est le Conseil de coopération régionale (CCR), héritier depuis 2008 du Pacte de Stabilité pour l'Europe du sud-est. Forte des compétences du Traité de Lisbonne et de l'appui apporté par l'Assemblée générale des Nations-unies par la résolution 64/298 du 9 septembre 2010, la Haute Représentante de l'Union européenne mène par ailleurs depuis 2011 une mission de facilitation du dialogue politique entre la Serbie et le Kosovo portant sur les sujets-clés de leur coexistence.

Risques sur la perspective européenne

Un des risques majeurs d'un processus à l'horizon lointain et incertain, en dépit de la réaffirmation récurrente de leur vocation européenne, est évidemment celui d'une « fatigue de l'adhésion ». Ce

risque est d'autant plus présent aujourd'hui que la crise économique et financière à partir de 2008 ainsi que la crise de la dette dans la zone euro à partir de 2010 ont incité un nombre croissant de décideurs européens à considérer l'élargissement au sud-est comme bien moins urgent que ne l'avait été celui à l'est et au sud en 2004 et 2007, alors qu'au même moment la région balkanique était touchée de plein fouet par les effets de la crise et voyait s'agrandir la somme des mesures à mettre en œuvre dans le cadre des critères de Copenhague. Si l'adhésion de la Croatie a été approuvée par référendum à 66 % de la population le 22 janvier 2012, plus de la moitié des électeurs ne se sont pas rendus aux urnes en dépit de la mobilisation extrêmement importante de la classe politique croate. En Serbie, la double victoire du Parti radical serbe et de son dirigeant Tomislav Nikolic aux élections législatives et présidentielles de 2012 témoigne d'une forme de démobilisation des pro-européens. Les dirigeants politiques et économiques balkaniques ont d'ailleurs pu songer à mettre en balance les influences respectives des acteurs extérieurs (Etats-Unis, Russie, Turquie, Arabie Saoudite, etc.) ; un certain nombre de ces derniers trouvent un avantage objectif à un rapprochement de l'Union européenne et des Balkans occidentaux que ce soit pour promouvoir leur propre candidature (Turquie) ou espérer contrebalancer, par l'adhésion de certains Etats balkaniques, des équilibres intra-européens qu'ils ne jugent pas nécessairement favorables à leurs intérêts (Russie).

La consolidation de mouvements ethniques centrifuges menace également non seulement la pérennité des constructions étatiques héritées de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie et leurs frontières, mais aussi les perspectives de coopération régionale et de réforme démocratique. En Bosnie-Herzégovine, le difficile équilibre ethnico-fédéral élaboré à Dayton avec les dirigeants de la Republika Srpska et de la fédération (croato-musulmane) de Bosnie-Herzégovine menace toujours de rompre, sans que de réels progrès soient perceptibles dans la construction d'un Etat viable. Au Kosovo, le territoire reste fragmenté entre les communautés, avec une zone au nord qui réfute l'autorité de Pristina et regarde vers Belgrade. Qui plus est, certains groupes continuent à promouvoir l'idée de

changements de frontières dans le triangle Albanie-ARYM-Kosovo afin de regrouper toutes les zones majoritairement albanophones des Balkans dans un seul Etat. En ARYM renaissent les affrontements intercommunautaires entre albanophones et slavo-macédoniens mal réglés par l'accord d'Ohrid d'août 2001.

Après avoir constaté les éléments de convergence entre Paris et Berlin, on peut légitimement s'interroger sur les moyens dont disposent la France et l'Allemagne pour contrer le risque de « fatigue d'adhésion » dans la région et assooir ainsi la crédibilité de la perspective européenne des Balkans occidentaux qu'elles entendent promouvoir. Puisqu'un consensus se dégage au sein de l'Union européenne pour garder l'accent sur les critères de Copenhague, il paraît exclu de vouloir accélérer le processus d'adhésion par une nouvelle impulsion politique des deux Etats. Toutefois, afin d'éviter les risques d'un détournement de certains pays du cheminement vers l'Union et le danger d'une nouvelle déstabilisation de la région, un certain effort de clarification par Bruxelles des étapes à franchir et des pré-requis à destination des gouvernements et des populations apparaît utile, afin de favoriser une appropriation du processus d'adhésion par le plus grand nombre.

Pour une initiative franco-allemande

Paris et Berlin pourraient ainsi travailler, dans la perspective du 50^e anniversaire du Traité de l'Élysée, à une feuille de route des Balkans occidentaux vers l'adhésion européenne, dont quelques étapes essentielles pourraient être :

- d'assurer un suivi concret et visible de l'assouplissement du régime des visas, qui existe pour tous les pays de la région à l'exception du Kosovo et apparaît comme une étape essentielle pour favoriser les échanges humains et donner une dimension concrète au processus d'adhésion. Cela pourrait notamment passer par un accent particulier mis aux programmes de formation professionnelle et universitaire en France et en Allemagne pour des jeunes des Balkans, en s'appuyant sur l'expérience acquise depuis 2000 par l'Office franco-allemand pour la Jeunesse (OFAJ) ou encore sur l'Université franco-allemande (UFA) ;

● afin de souligner la crédibilité de la perspective européenne pour les pays des Balkans occidentaux, Paris et Berlin pourraient se faire les promoteurs de l'attribution rapide du statut de candidat officiel à l'adhésion à l'Union européenne pour l'ensemble de ces Etats, sans préjuger de la date-cible pour une adhésion effective. Paris et Berlin étant de plus en plus soupçonnés dans les Balkans d'utiliser les critères d'adhésion comme un prétexte pour ralentir, voire empêcher, leur adhésion à l'Union, un tel positionnement en faveur de l'intégration européenne enverrait sans aucun doute un signal fort aux populations et aux dirigeants de la région de la volonté des deux Etats de progresser vers l'adhésion ;

● dans le but d'insuffler un nouvel élan économique qui pourrait contribuer à améliorer sensiblement les conditions de vie et l'emploi dans les différents pays, notamment en y favorisant les investissements étrangers, la France et l'Allemagne pourraient promouvoir la coopération régionale dans un certain nombre de domaines-clés tels le renforcement de l'Etat de droit, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Des expériences pionnières pourraient également être utilement mobilisées par les deux partenaires ;

● s'agissant du Kosovo, la libéralisation du régime des visas, puis l'accord sur le statut de candidat, devraient rester un instrument d'incitation à la négociation à la disposition de l'Union, en contrepartie d'autres éléments intéressant la Serbie (accords douaniers ou de promotion des investissements, accords tripartites avec des Etats non membres de l'Union, etc.), dans le cadre des négociations directes serbo-kosovares. Compte tenu des divisions des Etats membres sur le Kosovo, seuls les progrès réalisés dans le cadre de ces négociations apparaît en effet susceptible de fournir le consensus nécessaire à l'adoption de ces mesures.

Suivant l'exemple du déplacement conjoint du secrétaire d'Etat français chargé des Affaires européennes et de son homologue allemand en Grèce en juin 2010, les ministres des Affaires étrangères français et allemand pourraient par ailleurs réaliser un déplacement conjoint dans un certain nombre de pays-clés des Balkans occidentaux (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Kosovo), au

moment de la célébration du 50^e anniversaire du Traité de l'Elysée. Un tel déplacement soulignerait l'importance que continuent d'accorder la France et l'Allemagne à la région ; il pourrait mettre en avant l'exemple d'une réconciliation exemplaire ayant dépassé les blessures des deux Guerres mondiales et les contentieux bilatéraux potentiellement explosifs ; il illustrerait de manière palpable que les deux pays ont, malgré leurs différences ponctuelles, la capacité et la volonté de porter des messages communs dans une région de première importance pour l'Union européenne. Les deux ministres pourraient choisir d'associer leur collègue polonais, pour une visite en format Weimar, et/ou autrichien, compte tenu de l'implication de Vienne dans les dossiers balkaniques, sans que les messages précités ne s'en trouvent dilués. Un déplacement conjoint avec leur collègue croate, alors que la Croatie s'appête à devenir membre de l'Union européenne, prendrait également un sens particulier, appuyant symboliquement la perspective européenne pour les pays des Balkans occidentaux.

Le dialogue d'avenir franco-allemand

Une relation à entretenir. Aujourd'hui, la nouvelle génération doit emboîter le pas à celle qui, après-guerre, a œuvré à la réconciliation franco-allemande. Une relation bilatérale aussi intense et approfondie est unique au monde.

Un projet. Ainsi est né en 2007 le Dialogue d'avenir franco-allemand mis en place par l'Institut français des relations internationales (Ifri), la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP) et la Fondation Robert Bosch.

Des actes. Trois séminaires, un réseau actif, des échanges avec des experts sur les questions d'actualité, la publication de courts textes d'analyse (*policy briefs*), parallèlement aux articles de l'Ifri (Notes du Cerfa) et de la DGAP (*DGAP-Analysen Frankreich*) : telles sont les raisons qui motivent chaque année de jeunes doctorants et de jeunes actifs issus de branches très différentes à s'engager dans ce projet.