



Synthèse de la conférence internationale¹

Un nouvel élan pour l'intégration européenne des Balkans occidentaux

organisée à Sarajevo, le 7 novembre 2014

Tout au long du 20^{ème} siècle, les Balkans occidentaux ont fait l'expérience de processus contradictoires : fragmentation et intégration, destruction et reconstruction. Ces processus imprègnent aujourd'hui la géographie politique, le développement économique et les réalités sociales de la région. Les divisions demeurent, et parfois prospèrent, mais elles ne peuvent occulter la communauté d'intérêts que les peuples balkaniques partagent aussi. Les surmonter, en œuvrant à instaurer plus de démocratie, de prospérité, de paix et d'état de droit, n'est pas (seulement) une question de temps. Il s'agit d'un défi requérant un nouveau cadre de pensée, une nouvelle impulsion. C'est pourquoi l'intégration européenne est si importante. Celle-ci remet en question les statu quo, rapproche les peuples Européens et stimule le recours à de nouvelles perspectives dans la résolution de problèmes jusque là réputés insolubles.

Il n'est donc pas étonnant que l'intégration européenne, au cours de ces dix dernières années, ait suscité de grandes attentes. Les perspectives européennes que l'Union a promises aux pays des Balkans occidentaux à Thessalonique en 2003 illustrent un tournant historique pour la région. Elles portent sur l'adhésion future de ces pays mais aussi et surtout sur leur stabilisation, leur démocratisation et la réalisation préalable de réformes importantes. Cette logique a déjà porté ses premiers fruits avec l'adhésion à l'UE de la Slovénie en 2004 et de la Croatie en 2013. Mais elle semble aujourd'hui s'essouffler. En Bosnie-Herzégovine et dans d'autres pays de la région, les besoins de changement sont plus vifs que jamais, mais la capacité de l'UE à guider le processus à partir des élites n'est plus incontestée. En Macédoine ou au Kosovo, l'intégration européenne reste une force motrice, mais sa capacité à surmonter les points de blocage s'érode. Partout chancèlent aussi les libertés civiles. C'est pourquoi l'intégration européenne dans les Balkans occidentaux nécessite un nouvel élan.

Le Centre Franco-Autrichien pour le rapprochement en Europe, une organisation intergouvernementale s'attachant à favoriser l'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux depuis plus de dix ans, a organisé à cet effet une conférence

¹ Ce document est diffusé sous la seule responsabilité du Centre Franco-Autrichien. Il n'engage pas la responsabilité des coorganisateur et des participants. En raison d'un incident technique, les contributions de MM. David, Swoboda, Bender, Pertusot, Paquet, Uljarevic et Sattler n'ont pu être enregistrées. Elle ne sont donc pas entièrement incluses dans cette synthèse.

internationale à Sarajevo le 7 novembre 2014. Son objectif principal était d'examiner les conditions permettant de relancer l'intégration européenne dans les Balkans occidentaux. Des décideurs politiques de haut niveau, des experts de renommée internationale et des représentants de la société civile ont échangé leurs points de vue sous le regard attentif des médias et d'un public informé.

Cette conférence se tenait très opportunément. Le 4 novembre 2014, c'est-à-dire trois jours avant la conférence, la Grande-Bretagne et l'Allemagne soumettait une initiative conjointe à la nouvelle Haute-Représentante de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune. Cette initiative, adoptée le 17 novembre par le Conseil, avait pour objectif de relancer la dynamique européenne là où elle est la plus bloquée, à savoir en Bosnie-Herzégovine. Les débats favorisés par la manifestation du Centre ont donc tout naturellement aussi tournés autour de cette question, et l'intérêt des médias s'en est trouvé renforcé.

L'organisation de la conférence portant sur cette problématique s'est déroulée en étroite coopération avec le partenaire du Centre franco-autrichien en France, l'Institut français des relations internationales et avec l'Initiative centre-européenne, du 'Mouvement européen en Bosnie-Herzégovine' et de l'ambassade d'Autriche à Sarajevo.

De nombreux invités très prestigieux, issus du monde politique, académique, diplomatique, de la société civile et de plusieurs états de la région, mais aussi de Vienne, de Paris, de Bruxelles, ont contribué au succès de cette événement. Parmi eux, figuraient Amer KAPETANOVIĆ, Ministre assistant pour les relations bilatérales au Ministère des affaires étrangères de Bosnie-Herzégovine ; Jean-Éric PAQUET, Directeur pour l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo* à la Commission européenne ; Hannes SWOBODA, ancien membre du Parlement européen ; Gérard STAUDMANN, Représentant spécial du Président en exercice chargé des Balkans occidentaux à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe ; Wolfgang PETRITSCH, Président de la Fondation autrichienne pour le Plan Marshall ; Peter JANKOWITSCH, Secrétaire Général du Centre Franco-Autrichien pour le rapprochement en Europe ; Ulrike HARTMANN, Chef du bureau du Haut-représentant des Nations-unies pour la Bosnie-Herzégovine à Banja Luka ; Jan KICKERT, Chef de la section politique au Ministère autrichien des affaires étrangères ; Johann SATTLER, Chef d'unité pour les Balkans occidentaux au Ministère autrichien des affaires étrangères ; Martin PAMMER, Ambassadeur d'Autriche en Bosnie-Herzégovine ; Sanjin ARIFAGIĆ, Chef de Projet « SEE2020 » au Conseil de coopération régionale à Sarajevo ; Ugo POLI, Gestionnaire de projets à l'Initiative centre-européenne à Trieste ; Dominique DAVID, Directeur exécutif de l'Institut français des relations internationales ; Vivien PERTUSOT, Directeur de l'Institut français des relations internationales à Bruxelles ; Michel CULLIN, Professeur en sciences politiques à l'Académie diplomatique de Vienne ; Mišo DOKMANOVIĆ, Professeur associé à la Faculté de droit de l'Université Ss. Cyrille and Méthode à Skopje ; Florent MARCIACQ, Chercheur associé à la Chambre des Deputés du Luxembourg et au

Centre Franco-Autrichien pour le rapprochement en Europe ; Kristof BENDER, Analyste en chef à l'Initiative de stabilité européenne ; Jean-Arnault DÉRENS, Rédacteur en chef du Courrier des Balkans et Daliborka ULJAREVIĆ, Directrice exécutive du Centre pour l'éducation civique à Podgorica.

Résister à l'essoufflement de la dynamique européenne

L'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux est un processus dont la progression dépend de l'état des réformes dont peut se prévaloir chaque candidat. Il ne s'agit donc pas d'un processus régional en tant que tel, devant aboutir à une adhésion groupée des pays d'ex-Yougoslavie, bien qu'il affecte l'ensemble de la région et promeuve la coopération régionale sous toutes ses formes. Il s'agit plutôt d'un processus différencié s'insérant dans un cadre régional, dont la plupart des composantes (les conditions préalables à l'adhésion) sont communes aux états de la région. Ce principe de différenciation, introduit lors du Sommet de Zagreb en 2000, signifie en pratique que l'adhésion des états de la région ne peut être envisagée qu'à la mesure de mérites individuels. Certains états, comme la Slovénie et la Croatie ont grandement profité de cette approche, comme en témoigne leur adhésion respective à l'Union européenne en 2004 et 2013. D'autres, comme le Kosovo, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine, par contre, ne sont pas parvenus à surmonter les obstacles jalonnant leur processus d'intégration, et ce, pour diverses raisons. Ils restent donc bloqués aux portes de l'UE.

Force est de constater que les Balkans occidentaux ne progressent pas vers l'UE de manière homogène, et que les efforts dispensés par l'UE dans la région ne sont pas toujours suivis des résultats escomptés. Pis encore, des divisions apparaissent au sein même de la région, entre les états capables d'avancées significatives (Serbie, Monténégro) et ceux dont l'adhésion semble remise aux calendres grecques (Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Kosovo...). Ce constat est d'autant plus décevant que la région a bénéficié d'un large soutien de l'Union européenne : près de 4,5 milliards d'assistance pour la reconstruction, le développement et la stabilisation entre 2000 et 2006 et plus de 11 milliards d'aide de préadhésion entre 2007 et 2013. Le processus d'intégration européenne, manifestement, n'a pas été la panacée que de beaucoup appelaient de leurs vœux.

Les déclarations de M. Juncker, écartant tout nouvel élargissement dans les cinq années à venir ne sont donc guère surprenantes. L'état des réformes dans les pays candidats à l'adhésion, le contexte de crise économique qui sévit partout en Europe et la montée de l'eurosepticisme rendent toute perspective d'élargissement illusoire, du moins à court terme. Mais il ne faudrait pas interpréter ce constat comme un désengagement de l'Union. (V. Pertusot). Les cinq prochaines années ne seront perdues que si les pays aspirant à rejoindre l'Union manquent de réaliser les réformes nécessaires à leur rapprochement et si leurs élites n'en profitent pas pour renforcer leur engagement (H. Swoboda).

Les déclarations de M. Juncker, d'une certaine façon, font donc office d'avertissement. L'élargissement est une promesse qui tient, mais les élites seraient bien mal avisées de considérer la perspective comme acquise. Faut-il pour autant y voir une prolongation de la « fatigue de l'élargissement », que l'on pensait conjoncturelle ? Force est de constater que cette fatigue a gagné du terrain (P. Jankowitsch). Or, rappelons-le, l'intégration européenne, et avec elle l'élargissement, est de l'intérêt de tous -à l'Est comme à l'Ouest (P. Jankowitsch). Faire preuve de réalisme sans briser la dynamique européenne revient donc à chercher la quadrature du cercle. Quelques pistes pourraient néanmoins être exploitées. Les citoyens de l'Union, tout d'abord, ignorent trop les enjeux de l'élargissement ou n'ont accès qu'à des sources d'information incomplètes. Les voix qui portent le plus dans le domaine sont celles des Cassandres nationalistes. Davantage de leadership politique au niveau européen sur ces questions permettraient de mieux communiquer le sens de la politique d'élargissement aux citoyens de l'Union (J. Kickert). L'Union, de même, pourrait davantage s'impliquer dans la communication de ses attentes aux populations sud-est européenne. Il s'agit d'expliquer directement, et pas seulement par l'intermédiaire des élites locales, l'intérêt des réformes qu'elle soutient, en matière d'état de droit par exemple. Car ces réformes, avant même d'être une condition pour l'Union, sont une avancée pour les citoyens des pays concernés (M. Pammer). Cela suppose de rendre plus visibles les progrès réalisés par les gouvernements de la région avec le concours de l'Union (M. Pammer).

Potentiel et limites de la conditionnalité

Si la conditionnalité est un instrument qui s'est avéré particulièrement efficace, son usage ne peut seul garantir le maintien de la dynamique européenne (K. Bender). La conditionnalité ne peut marcher sans volonté politique –et elle ne peut s'y substituer. La Bosnie-Herzégovine, par exemple, a perdu 35 millions d'euros d'assistance en 2013 en raison de l'absence de consensus politique dans le pays (W. Petritsch). Or l'on ne peut pas toujours « forcer » un consensus, surtout quand l'un des partis bénéficie de l'appui (en particulier financier) d'une puissance-tiers, la Russie (W. Petritsch). L'Union ne peut donc pas tout exiger de la part de ses partenaires sud-est européens (D. David). Elle gagnerait à tenir compte des particularismes locaux et nationaux (U. Poli). Les relations privilégiées que la Russie entretient avec la Republika Srpska et la Serbie en sont l'exemple le plus frappant. Chaque pays pose des problèmes spécifiques en matière d'intégration européenne, tant sur le plan politique qu'institutionnel (D. David).

En matière de conditionnalité, il convient donc de faire preuve d'un réalisme avisé, et de surveiller le timing. Ce que l'Union demande aux pays des Balkans occidentaux dans le cadre de leur processus de préadhésion est aujourd'hui presque aussi contraignant que ce qu'elle demandait aux pays d'Europe centrale lors de leur adhésion (J. Kickert). Il ne s'agit pas de revoir les exigences de l'Union à la baisse, mais d'évaluer leur faisabilité pays par pays, et d'adapter la marche à suivre (J. Kickert). L'on peut par exemple regretter que les rapports d'évaluation de la Commission ne nomment pas spécifiquement

les personnes responsables faisant manifestement obstacle à l'intégration européenne des pays concernés (M. Pammer). Cela permettrait d'accroître la pression sur ces personnes et de donner une tribune à leurs opposants politiques ou aux représentants de la société civile. L'on peut ensuite regretter que les rapports d'évaluation de la Commission se concentre davantage sur les progrès réalisés, alors qu'il serait très utile d'avoir des rapports tournés vers l'avenir, présentant le chemin restant à parcourir (K. Bender). Cela permettrait à tous acteurs concernés de mieux définir leurs contributions respectives et d'évaluer plus objectivement leur performance.

L'initiative germano-britannique pour la Bosnie-Herzégovine va dans ce sens. Beaucoup s'accordent à dire qu'elle est une véritable chance pour le pays. En enjoignant les chefs des principaux partis politiques du pays de s'engager par écrit à soutenir le processus d'intégration européenne, et en fournissant à la Bosnie-Herzégovine une feuille de route lui permettant de surmonter les obstacles qui alimentent le statu quo, cette initiative ambitionne de relancer la dynamique européenne sur une base différente de celle de ses voisins. Elle reconnaît, en substance, que la Bosnie-Herzégovine est un cas différent. Et de fait, elle est un cas unique, le résultat d'une guerre (U. Hartmann), que les accords de paix de Dayton, pensé comme transitoires, ont figé dans le temps (W. Petritsch). Cette initiative tient compte de cette réalité. Elle est également positive en ce sens qu'elle marque le réengagement de l'Allemagne dans la région, quelques mois seulement après le lancement du processus de Berlin (J. Kickert). Et elle arrive à un moment clé, peu après les élections générale d'octobre 2014. Dans ce nouveau cadre, il revient donc aux élites politiques locales de s'exprimer sur leur engagement européen (U. Hartmann).

Quoi qu'il en soit, il importe dorénavant de tenir compte du hiatus existant entre la volonté des peuples balkaniques, qui demandent du changement et les élites politiques locales, qui peinent ou rechignent à mener les réformes nécessaires (A. Kapetanovic). Ces élites n'ont pas toujours intérêt à communiquer en l'espèce les attentes de l'Union, d'où le bénéfice d'une diplomatie publique visant directement les citoyens des pays des Balkans occidentaux (F. Marciacq). Au-delà de cela, il faut noter que les gouvernements de la région, parfois, profitent de l'absence de réforme et de la stagnation (J. Kickert). Attiser les peurs est plus mobilisateur sur le plan électoral que se risquer à la réconciliation (A. Kapetanovic). Si l'intégration européenne est un formidable puissance transformative, les véritables acteurs en charge du changement, au final, demeurent les élites politiques dans la région (D. Uljarevic). En l'absence d'élites prêtes à prendre des risques, à l'instar du gouvernement de Belgrade à l'égard du Kosovo (J. Kickert), la fatigue de l'élargissement ne se dissipera pas. Les pays des Balkans occidentaux, en clair, ne peuvent pas tout attendre de l'Union européenne (D. David)

Le développement économique, nouvelle priorité stratégique

L'un des principaux défis auxquels les pays des Balkans occidentaux doivent aujourd'hui faire face est d'ordre socio-économique. Le cas de la Croatie, en récession depuis

quelques années, démontre que l'intégration européenne ne résout pas tous les problèmes (J. Kickert). Elle ne garantit aucunement le développement économique, l'emploi et la croissance. Or ces questions sont devenues prioritaires dans les Balkans occidentaux. Il faut dire que les habitants dans la région ne jouissent que d'un tiers du PIB européen en moyenne et que la crise économique a encore fragilisé les structures économiques (W. Petritsch ; S. Arifagic). Plusieurs pays de la région sont même toujours au-dessous de leur niveau d'avant 1990 (W. Petritsch ; S. Arifagic). D'où la montée du mécontentement populaire, notamment en Bosnie-Herzégovine : L'absence de progrès en matière de performance socio-économique ne peut pas durer (W. Petritsch).

L'enjeu, désormais, consiste donc à faire évoluer les priorités des institutions internationales présentes dans la région. La réconciliation et la stabilisation demeurent des problématiques importantes (S. Arifagic). L'on pourrait par exemple tirer les enseignements de l'expérience franco-allemande de réconciliation et chercher à les appliquer dans les Balkans, en réhabilitant notamment les minorités oubliées de part et d'autre par les narratifs nationaux, à l'instar de ces allemands ayant combattu dans la résistance française (M. Cullin). De tels efforts permettraient de préparer l'avenir. Mais quels progrès envisager en la matière sans développement économique ? Et quel avenir préparer sans emplois ?

Ces questions ont amené le Conseil de coopération régionale à redéfinir ses priorités et à développer une stratégie commune en la matière, le SEE 2020 Strategy Coordination. Il s'agit d'un cadre négocié, mis en place en 2013, doté d'objectifs chiffrés et d'instruments spécifiques (S. Arifagic). Avec le processus de Berlin, l'UE a également initié un tournant sur la question. Elle se concentre aujourd'hui davantage sur les besoins économiques de la région, en particulier sur les investissements nécessaires au développement du secteur énergétique et des transports.

Le chantier est conséquent. Il faut tout d'abord redorer l'image de la région, noircie parmi les investisseurs étrangers par les affaires de corruption et de criminalité organisée (M. Pammer). Le message à faire passer est que la région a fondamentalement changé (J. Kickert). Cela implique de s'attaquer aux racines des problèmes, à la capture de l'État et de l'économie par les élites politiques dans certains pays de la région (W. Petritsch) ; de réformer (et dépolitiser) les administrations publiques et de faire un meilleur usage des ressources publiques (J-E. Paquet). Il s'agit en somme de (re)constituer le squelette des démocraties balkaniques sur la base de la bonne gouvernance (A. Kapetanovic). Car les dysfonctionnements politiques pèsent négativement sur l'économie (J-E. Paquet). En l'absence de changement, les jeunes qualifiés, les forces vives, continueront à émigrer, et leur émigration paupérisera davantage la région (H. Swoboda).

Stabilité et/ou démocratie : quelle priorité ?

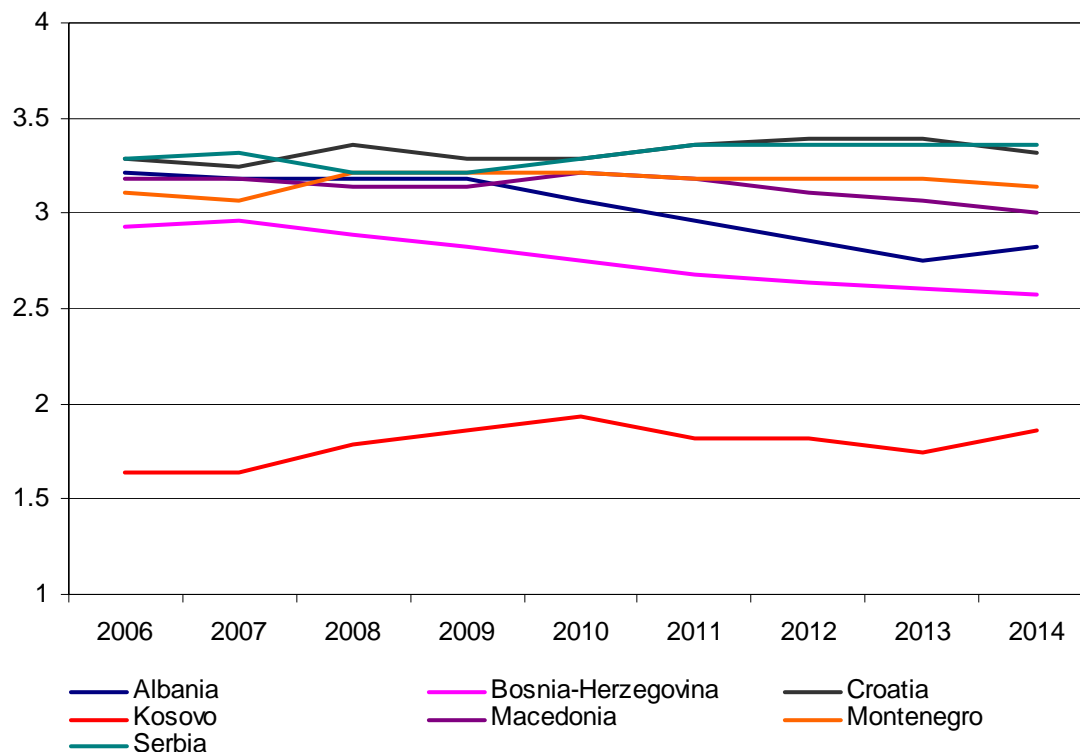
L'autre défi auquel les pays des Balkans occidentaux doivent faire face est d'ordre politique. Il consiste à stabiliser *et* à démocratiser les Balkans occidentaux. Il s'agit là d'un défi ambigu : la stabilité, certes, est nécessaire à l'établissement de la démocratie. Mais faut-il pour autant sacrifier la seconde à la première ? Il est évident que la démocratie ne se définit pas seulement par ses institutions ou ses élections (D. David). Il s'agit aussi (et peut-être surtout) d'une idée qui mobilise les citoyens, leur permet de se s'indigner, de se révolter. Elle est donc aussi un instrument de contradiction, d'antagonismes et de tensions. Elle est, en un mot, indissociable d'une certaine forme d'instabilité (F. Marciacq). Or il semble que dans les Balkans occidentaux, la stabilisation, en terme de priorité stratégique, tend à prendre le pas sur la démocratisation (F. Marciacq). C'est oublier que la stabilité se fonde sur la démocratie et non l'inverse.

D'importants progrès en matière de stabilisation ont été accomplis ces dernières années, au niveau de la coopération régionale mais aussi de la résolution de différend bilatéraux. Ces progrès, largement encouragés par l'Union, ont été salués par des avancées notoires en matière d'intégration européenne. L'accélération du rapprochement avec la Serbie, par exemple, s'explique par les concessions de Belgrade faites à Pristina dans le cadre des négociations chapeautées par l'Union. Et l'on ne peut que se féliciter de ces avancées. Mais force est de constater que dans le même temps l'état des démocraties balkaniques, c'est-à-dire des libertés civiles, ne s'est guère amélioré. L'indice démocratique proposé par Freedom House indique même une certaine dégradation de la situation dans plusieurs états (cf. figure 1) (F. Marciacq ; W. Petritsch).

Le plus inquiétant est le recul de la liberté de la presse, qui s'opère depuis plusieurs années dans tous les pays des Balkans, et tout particulièrement au Monténégro, en Macédoine et en Bosnie-Herzégovine (F. Marciacq). La concentration économique du secteur médiatique, son contrôle direct ou indirect par les gouvernements, la fermeture de chaînes privées critiques à l'égard de l'exécutif et les pressions, intimidations voire poursuites que subissent les journalistes sont devenues monnaie courante dans la région (F. Marciacq). La Macédoine, par exemple, était classée 34^{ème} par Reporters sans frontières il y a quatre ans contre 116^{ème} aujourd'hui (M. Dokmanovic). D'une certaine façon, la liberté d'expression était mieux garantie durant l'époque communiste qu'elle ne l'est aujourd'hui (M. Dokmanovic ; J-A. Dérens).

Ensuite, il faut bien remarquer que les processus électoraux sont faussés par l'affaiblissement excessif des partis d'opposition. La connivence des gouvernements avec les médias laisse peu d'espace aux opposants et le traitement des députés d'opposition par la majorité est parfois indigne. En Macédoine, par exemple, les députés de l'opposition furent tout simplement expulsés de force du Parlement en décembre 2012, lors du vote sur le budget (M. Dokmanovic). Aujourd'hui, nombre d'entre eux sont par ailleurs harcelés judiciairement (M. Dokmanovic). Et au Monténégro, l'on ne peut que s'étonner de l'absence d'alternance politique depuis le début des années 1990 (F. Marciacq).

Figure 1 : Stagnation, voire recul des libertés civiles : Freedom House Democracy Scores entre 2006 et 2014



NB : Le score de la Russie est de 0,71 ; celui de la Pologne de 4,82

Source : Données compilées par F. Marciacq

L'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs restent par ailleurs des chimères dans la plupart des pays des Balkans occidentaux. La politisation des administrations, l'absence de séparation entre l'État et le parti au pouvoir, la corruption des élites et la partialité des juges sont des problèmes majeurs en Macédoine, au Monténégro, mais aussi en Serbie ou au Kosovo (M. Dokmanovic ; D. Uljarevic).

Au final, il y a donc un paradoxe entre le rapprochement vers l'Union européenne qu'opèrent les pays des Balkans occidentaux et leur processus de démocratisation, qui au mieux, est au point mort (F. Marciacq). Et l'on peut donc s'étonner de voir les pays de la région avancer vers l'Union cependant qu'ils ne progressent guère sur le plan démocratique. L'Union européenne, certes, n'est pas responsable de cette stagnation démocratique. Mais elle a tendance à tolérer ces faiblesses au nom de la stabilité politique. Elle spécifie davantage ses attentes en matière de stabilisation et de transition vers une économie de marché que ses attentes en matière de démocratie (F. Marciacq). Et elle récompense donc plus les efforts de stabilisation qu'elle ne sanctionne les manquements à la démocratie (F. Marciacq). Un corolaire à cette affirmation est que l'UE privilégie les

élites, desquelles dépendent la stabilité des pays, aux populations et à leurs aspirations démocratiques. Cette démarche, à terme, pose un problème de confiance. En confortant les gouvernements parce qu'il garantissent une certaine forme de stabilité, malgré les obstacles qu'ils érigent à la démocratisation de leur pays, l'Union légitime des élites qu'il conviendrait au contraire de confronter, ou du moins de traiter avec plus de distance (K. Bender ; M. Pammer ; F. Marciacq ; J-A. Dérens). Comment l'Union peut-elle dès lors prétendre à gagner la confiance des populations dont les libertés civiles reculent à mesure que leur pays se rapproche de l'Union (F. Marciacq) ?

L'Union peut faire face à ce dilemme sans révolutionner son approche (F. Marciacq). Il s'agit tout d'abord de se rappeler que l'usage de la démocratie doit s'accommoder d'une mesure d'instabilité, de contestation, de mobilisation. Quand des mouvements de mécontentement de grande ampleur se déclenchent dans les Balkans (comme dernièrement en Bosnie-Herzégovine), l'Union pourrait ne pas nécessairement chercher à les « contenir », et encore moins se limiter à un dialogue avec les seuls représentants du gouvernement. L'Union pourrait ensuite replacer la démocratisation au cœur de son agenda politique en exigeant une conditionnalité plus forte à l'endroit des libertés fondamentales (de la presse en particulier). Plus important encore, l'Union ne devrait pas considérer que les violations ou les problèmes démocratiques dans les Balkans occidentaux comme un enjeu secondaire, à traiter localement. Il lui incombe au contraire de les porter sur la scène européenne. Cela implique aussi d'intensifier son dialogue avec les partis d'opposition et les milieux culturels et académiques. Enfin, l'Union gagnerait à développer une diplomatie publique dans les Balkans occidentaux qui ne soit pas seulement de nature informative. L'emploi de diplomates plus actifs sur le terrain que dans les couloirs des institutions, plus connectés aux citoyens qu'aux gouvernements, et plus autonomes que soumis à une hiérarchie permettrait de promouvoir la démocratie avec davantage de liberté.

Les écueils de l'intégration européenne pour la démocratisation

Dans les années 1990, l'intégration européenne était un vecteur de clivage politique dans la plupart des pays des Balkans occidentaux. Les nationalistes y étaient opposés et les réformateurs y étaient plutôt favorables. Or la question fait aujourd'hui l'objet d'un consensus partagé par tous les partis politiques, tous les députés et tous les gouvernements de la région (J-A. Dérens). D'où le paradoxe suivant : alors même qu'elles semblent plus lointaines que jamais, les perspectives d'adhésion des pays de la région sont unanimement saluées (J-A. Dérens). Ce paradoxe se traduit par un décalage entre les attentes des élites, de plus en plus affirmées, et la capacité des pays à effectivement se rapprocher de l'Union – puisque le consensus politique ne suffit pas à accélérer le rythme du processus d'intégration.

Ensuite, il faut noter que les opinions publiques sont beaucoup plus eurosceptiques que leurs gouvernements (J-A. Dérens). En Serbie, l'intégration européenne n'a plus le

soutien de la majorité des électeurs. 70% des Serbes aimeraient avoir des liens plus forts avec la Russie contre près de la moitié avec l'Union (G. Stoudmann). Or aucun membre du Parlement ne s'oppose ou ne critique fondamentalement la dynamique européenne. Même les partis nationalistes se sont joints aux slogans favorables à l'Union européenne ; ils ont intégré ses éléments de langage et ne se distinguent plus vraiment des partis de centre-droit (J-A. Dérens). Il y a donc un second paradoxe entre l'optimisme des élites et le scepticisme des peuples (en particulier en Serbie, au Kosovo et au Monténégro) (J-A. Dérens). Ce paradoxe se traduit par un défaut de représentation démocratique, dont l'on peut se féliciter en tant qu'europhile, mais qui soulève quelques interrogations, si l'on estime que le processus d'intégration ne doit pas être exclu du champs de la critique démocratique.

L'attitude de l'Union est ici ambiguë. D'une part, elle promeut, formellement, la démocratie. Mais d'autre part, elle ferme les yeux sur ce défaut de représentativité et ignore les mouvements minoritaires qui lui sont plus hostiles. Elle préfère en somme traiter avec les hommes politiques qu'elle connaît bien, qui lui sont favorables, car cela lui permet d'assurer la stabilité de ses relations avec les pays de la région (J-A. Dérens ; F. Marciacq). Au Monténégro et en Macédoine, elle constate la fragilité de la démocratie, mais elle ne veut se risquer à espérer un bouleversement (J-A. Dérens). Au Kosovo, elle scelle des accords liant Belgrade et Pristina engageant le sort des populations serbes du Kosovo, mais elle se garde d'impliquer les représentants de ces derniers (J-A. Dérens).

Renforcer la coopération régionale

La coopération régionale demeure une composante importante de l'intégration européenne. Les deux processus ne sont en aucun cas substituables (D. David), même si les deux sont vecteurs de prospérité et de réconciliation (M. Cullin). La coopération régionale ne se décline pas seulement en termes bilatéraux ; dans les Balkans occidentaux, elle se doit de soigner les approches multilatérales (G. Stoudmann).

Or il n'y a que peu de coopération régionale véritablement initiée et gérée par les pays de la région. Les dynamiques existantes sont avant tout exogènes (W. Petritsch). Par exemple, les pays des Balkans occidentaux (à l'exception notable de la Macédoine et du Kosovo*) sont inclus dans le champs géographique de deux stratégies macro-régionales européennes : la stratégie pour l'Europe danubienne et la stratégie pour la région adriatique-ionienne. Ces stratégies, même initiées à Bruxelles, sont des atouts pour la région. Une meilleure coordination entre les différents programmes macro-régionaux et les programmes nationaux permettrait d'utiliser les potentiels inexploités (U. Poli). Pour tirer le meilleur des stratégies macro-régionales, la Commission a d'ailleurs recommandé de favoriser les échanges d'expérience ; de combiner différentes sources de financement nationaux et internationaux, publics et privés ; de mettre en avant le rôle de la société civile ; et d'utiliser les cadre organisationnels régionaux existants (U. Poli).

Références

- A. Kapetanovic. « Intégration européenne ». *ministre assistant pour les relations bilatérales, Ministère des affaires étrangères de Bosnie et Herzégovine, Sarajevo.*
- D. David. *directeur exécutif, Institut français des relations internationales, Paris.*
- D. Uljarevic. « L'intégration européenne – la seule chance pour la démocratisation des sociétés des Balkans occidentaux? ». *Directrice exécutive , Centre pour l'éducation civique, Podgorica.*
- F. Marciacq. « De la stabilité, faute de démocratie : pourquoi les Balkans occidentaux avancent vers l'UE sans véritablement progresser ? ». *Chercheur associé au programme de recherche sur la gouvernance européenne, Université de Luxembourg; département des sciences politiques de l'Université de Vienne.*
- G. Stoudmann. *Représentant spécial du Président en exercice pour les Balkans occidentaux, Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, Genève.*
- H. Swoboda. *ancien membre du Parlement européen, Vienne.*
- J-A. Dérens. « Un consensus européen par défaut, ou la fin de la politique ». *Rédacteur en chef, Courrier des Balkans, Paris.*
- J-E. Paquet. « Les fondamentaux de l'élargissement de l'UE vers les Balkans occidentaux: la consolidation des réformes et le renforcement de la crédibilité ». *Directeur pour l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo*, Direction générale de l'élargissement, Commission européenne, Bruxelles.*
- J. Kickert. « L'élargissement de l'UE du point de vue d'un avocat de la région ». *Chef de la section politique, Ministère autrichien des affaires étrangères, Vienne.*
- K. Bender. « Comment sauver la politique d'élargissement de l'UE? ». *Analyste en chef, Initiative de stabilité européenne, Vienne.*
- M. Cullin. « La citoyenneté européenne et l'héritage de Jean-Jaurès après Sarajevo en 1914 » *Académie diplomatique de Vienne*
- M. Dokmanovic. « Les sept péchés capitaux du processus de l'intégration européenne en Macédoine ». *Professeur associé, Faculté de droit, Université Ss. Cyril and Methodius, Skopje.*
- M. Pammer. *Ambassadeur d'Autriche en Bosnie-Herzégovine, Sarajevo.*
- P. Jankowitsch. *Secrétaire Général, Centre franco-autrichien, Vienne*
- S. Arifagic. *Chef de Projet « SEE2020 », Conseil de coopération régionale, Sarajevo.*
- U. Hartmann. *Chef du bureau du Haut-représentant des Nations-unies pour la Bosnie-Herzégovine à Banja Luka, Banja Luka.*
- U. Poli. « Le défi des stratégies régionales et macro-régionales: coordonner la gouvernance multi-niveau dans les Balkans occidentaux ». *Gestionnaire de projets, Initiative centre-européenne, Trieste.*
- V. Pertusot. « La stratégie européenne vis-à-vis des pays des Balkans occidentaux ». *Directeur, Institut français des relations internationales, Bruxelles.*
- W. Petritsch. « Le double défi pour les Balkans occidentaux des politiques révisionnistes russes et de la radicalisation au Moyen-Orient ». *Président, Fondation autrichienne pour le Plan Marshall, Vienne.*