



BiEPAG

**Le "non-paper" du BIEPAG:  
Briser 10 mythes sur  
l'élargissement**

Décembre 2019



Florian Bieber

at

Tena Prelec, Corina Stratulat, Marika Djolai, Srđan Majstorović, Marko Kmezić, Zoran Nechev, Donika Emini, Jovana Marović, Natasha Wunsch, Nikos Tzifakis, Vedran Džihić

## A propos de BiEPAG

Le Groupe consultatif en politique Balkans dans l'Europe (Balkans in Europe Policy Advisory Group, BiEPAG), est une initiative de coopération du Fonds européen pour les Balkans (European Fund for the Balkans, FEB) et du Centre d'études sur l'Europe du sud-est de l'Université de Graz (Centre for the Southeast European Studies of the University of Graz, CSEES) créée dans le but de promouvoir l'intégration européenne des Balkans occidentaux, ainsi que la consolidation de pays démocratiques et ouverts de la région. Le BiEPAG est composé d'éminents chercheurs en politique provenant des Balkans occidentaux, ainsi que de l'Europe au sens plus large, qui se sont imposés par leur connaissance et leur compréhension des Balkans occidentaux et des processus modelant la région. Les membres actuels du BiEPAG sont: Dimitar Bechev, Florian Bieber, Blerjana Bino, Srđan Cvijić, Milica Delević, Srđan Majstorović, Natasha Wunsch, Marika Djolai, Vedran Džihić, Dejan Jović, Marko Kmezić, Jovana Marović, Milan Nič, Corina Stratulat, Dane Taleski, Nikolaos Tzifakis, Alida Vračić, Shpend Emini, Zoran Nechev, Tena Prelec et Donika Emini.

# Le "non-paper" du BIEPAG: Briser 10 mythes sur l'élargissement

## 1. Le veto français sur les pourparlers d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie est occasionné par le manque de progrès de ces pays

Avec quelques exceptions, telles que le sommet de Paris (2016) dans le cadre du processus de Berlin, il y a eu très peu d'engagement français dans les Balkans occidentaux depuis les années 1990. S'il y avait en France et dans d'autres pays membres une opposition répandue à l'élargissement, elle n'était pas fondée sur des propositions d'améliorer le processus d'adhésion ou d'observer de près les développements dans la région. Le document informel de Macron sur la nouvelle méthodologie d'élargissement est intervenu un an et demi après que la France ait retardé les pourparlers d'adhésion en juin 2018. Le changement proposé d'un processus d'adhésion est ainsi une justification post factum de l'opposition du président Macron aux pourparlers d'adhésion. En outre, il ne répond pas à certaines de ses préoccupations principales, telles que celle des demandeurs d'asile de l'Albanie.

Les objections du président français résultent des fortes réserves à l'égard des élargissements antérieurs et d'un scepticisme de longue date sur l'élargissement au sein de l'élite française, ainsi que des préoccupations quant au déclin du rôle joué par ce pays au sein de l'Union européenne en particulier. Ceci a été mis en évidence par le fait que les propositions de Macron ont été ignorées ou rejetées ailleurs, en particulier en Allemagne.

## 2. L'élargissement aurait réussi sans le veto français

Le processus d'élargissement est en crise depuis des années, ayant été essentiellement sur pilote automatique avec un engagement limité des Etats membres.<sup>1</sup> Tandis que le "non" français n'était pas fondé sur les défauts du processus d'adhésion comme tel, le processus d'élargissement en cours n'a pas été mené à fin. Près de vingt ans après le lancement du processus de stabilisation et d'association, un seul pays, la Croatie, a adhéré à l'UE, tandis que les autres devront attendre pendant des années encore.

Les pays des Balkans occidentaux ont fait semblant mettre en œuvre des réformes tandis que l'UE et ses membres ont fait semblant être satisfaits par des progrès limités dans la région. Malgré des années de négociations avec le Monténégro et la Serbie, les résultats ont été minimes. En outre, il n'est pas clair quand les négociations avec les retardataires tels que la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo vont commencer. La crise de l'élargissement est ainsi beaucoup plus profonde que la décision d'un seul pays membre.

## 3. Les citoyens de l'UE sont contre l'élargissement ou critiques à l'égard de l'UE

Le soutien à l'UE et à ses institutions a atteint un niveau record et il en est de même pour le nombre de citoyens de l'UE qui s'identifient comme étant Européens.<sup>2</sup> Ainsi, malgré tout le populisme et nationalisme à l'intérieur de l'UE, les citoyens se sont davantage tournés vers l'UE. De manière similaire, les opinions des citoyens sur l'élargissement ne sont pas aussi sombres qu'elles sont souvent décrites par les décideurs politiques. Une plus grande partie de citoyens de l'UE est favorable à l'élargissement, 46% pour comparé à 42% contre. Seuls les citoyens de dix pays membres de

---

1 BiEPAG, Western Balkans and the EU: Beyond the Autopilot Mode, septembre 2015, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/BIEPAG-Western-Balkans-and-the-EU-Beyond-the-Autopilot-Mode.pdf>

2 Eurobaromètre, La Citoyenneté européenne, juin 2019. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/general/doChangeLocale/locale/fr/curEvent/Survey.getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2253>

l'UE sont en majorité contre l'élargissement.<sup>3</sup> L'Eurobaromètre ne fait pas de distinction entre les pays que les citoyens européens pourraient avoir en tête comme futurs membres en répondant au questionnaire, de sorte qu'en répondant à l'enquête ils pourraient se référer au Monténégro aussi bien qu'à la Turquie. Plus important encore, il ne précise pas quand un nouvel élargissement pourrait avoir lieu. L'enquête de l'Eurobaromètre pose des questions sur les pays qui pourraient adhérer "dans les années à venir". Vu que l'adhésion est encore à l'horizon de six à 15 ans dans le meilleur des cas pour la majorité des pays des Balkans occidentaux, et qu'elle s'ensuivrait de la mise en œuvre de réformes improbables et de la transformation des sociétés, les citoyens pourraient donner des réponses différentes.

En Autriche, l'un des pays qui s'oppose le plus fortement à l'élargissement avec seulement 35% des citoyens favorables à l'élargissement, des données plus détaillées révèlent une image différente. Tandis que 76% s'opposent à l'adhésion de la Turquie, l'opposition à celle des pays des Balkans occidentaux se situe entre 36% (Bosnie-Herzégovine) et 46% (Kosovo). De manière similaire, le soutien aux pays des Balkans occidentaux varie entre 23 et 31%. Restant toujours sceptique, l'opposition est loin d'être absolue et de nombreux citoyens, entre 15% et 25%, restent indécis.<sup>4</sup>

Le fait que certains des plus grands partisans de l'élargissement, tels que l'Autriche et l'Allemagne, et ses plus grands détracteurs, tels que la France et les Pays Bas, ont des populations avec un niveau de scepticisme similaire, suggère que l'engagement stratégique des élites à l'élargissement n'est pas autant le résultat de l'opinion publique mais qu'elles se servent plutôt du scepticisme des électeurs en tant que justificatif ou de feuille de vigne.

---

3 Eurobaromètre, les opinions des Européens sur les priorités de l'Union européenne, juin 2019, <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/general/doChangeLocale/locale/fr/curEvent/Survey.getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2253>

4 <https://oefge.at/2018/04/16-erweiterung/>

## 4. Une nouvelle méthodologie pour l'élargissement peut remplacer la volonté politique des gouvernements

La boîte à outils de l'UE s'est constamment améliorée au cours de la dernière décennie, à commencer par l'approche "priorité aux fondamentaux" soulignant l'Etat de droit, jusqu'au plus récent accent sur la capture de l'Etat. Il y a sans doute de l'espace pour renforcer certains aspects du processus de l'élargissement, en particulier en ce qui concerne les déficits démocratiques dans les Balkans occidentaux. Il n'y a, toutefois, pas de méthodologie qui puisse remplacer l'engagement des gouvernements à mettre en œuvre ces réformes, d'où la question si la méthodologie vise à garder les Balkans occidentaux à distance ou à les aider dans les réformes. Même la meilleure méthodologie échouera si les gouvernements ne sont pas engagés dans les réformes requises pour l'adhésion à l'UE et, si le processus présente des défauts, un gouvernement engagé sera capable de faire ce qu'il faut. Les citoyens et la société civile des Balkans occidentaux ne devraient pas attendre que l'UE ranime le processus d'élargissement, mais devraient également faire pression sur leurs gouvernements afin qu'ils avancent avec plus de détermination vers une véritable mise en œuvre des réformes qui irait au-delà des changements procéduraux.

De nombreux outils, tels que *la clause de déséquilibre (imbalance clause)* existent déjà aujourd'hui, mais ne sont souvent pas utilisés. Par conséquent, il n'y a pas de méthodologie au monde qui puisse donner des résultats si le poids politique des pays membres de l'UE n'est pas investi dans la région.

## 5. Toute révision de la méthodologie d'élargissement de l'UE est vaine

Si la méthodologie d'élargissement de l'UE ne peut compenser le manque de volonté politique, elle peut, toutefois, augmenter le coût de la non-conformité de la part des dirigeants politiques des Balkans occidentaux et du blocage arbitraire des pays membres de l'UE. A l'heure actuelle, les gouvernements des Balkans occidentaux sont très faiblement incités à se conformer aux exigences de l'UE (en particulier en ce qui concerne les questions difficiles liées à l'Etat de droit). Un lien entre les progrès

significatifs et les avantages tangibles et, réciproquement, une suspension ou réaffectation de tels avantages dans les cas de recul, pourrait assurer un stimulus nécessaire pour des réformes en profondeur. Un processus plus robuste et plus objectif, largement reconnu pour être fondé sur le mérite, mettrait en évidence les vétos des pays membres pour ce qu'ils sont – des questions bilatérales. Par conséquent, ces vétos auront désormais un coût politique beaucoup plus élevé. Il faut avoir ces principes en tête avant de commencer toute révision de ce processus.

## 6. L'énergie du changement peut arriver de l'UE et de l'extérieur des sociétés des Balkans occidentaux

Dans les débats sur le changement politique et la transformation des sociétés dans les Balkans occidentaux, les acteurs principaux sont souvent perçus comme intervenant de l'extérieur, sous forme d'efforts externes de démocratisation de l'après-guerre, y compris de l'UE. La démocratisation externe a souvent abouti au renforcement des structures politiques de l'après-guerre, ce qui, en échange, a tendance à diminuer la confiance en les institutions formelles. L'UE peut, effectivement, aider en proposant des outils tels que des lois et des règlements, et elle peut intervenir et faire pression sur les autocrates. Toutefois, les revendications d'un Etat de droit, de la démocratie et des standards nécessaires pour une démocratie libérale et prospère doivent provenir de l'intérieur. Concrètement, la société civile dans la région essaye de jouer le rôle de surveillance et son renforcement augmente l'appropriation locale et la responsabilité du haut vers le bas pour le processus de réforme, tandis que l'UE est souvent perçue comme prenant le côté des gouvernements.

Au cours des dernières années, nous avons pu assister à différents types de mobilisation ascendante (*bottom-up*) des citoyens allant des mouvements de protestation tels que *Justice pour David et Justice pour Dženan* en Bosnie-Herzégovine, une série de manifestations en Serbie (*Ne davimo Beograd, 1 des 5 millions*), jusqu'à une variété d'initiatives civiques au niveau local dans tous les pays de la région. La société civile, les idées de participation ascendante (*bottom-up*) et les outils devraient être utilisés pour d'améliorer les relations entre l'Etat et ses citoyens. Bien qu'il y ait du potentiel,

celui-ci ne peut être efficacement canalisé que si la balance entre aide et interférence extérieure perturbatrice est en équilibre.

Un engagement plus fort de l'UE avec les forces démocratiques (*bottom-up*) pourrait aider à créer de nouvelles pistes pour le changement et à modeler la région au-delà des stratégies habituelles de haut vers le bas (*top-down*) axées sur les élites.

## 7. Les négociations d'adhésion représentent une récompense

Les négociations d'adhésion sont souvent perçues, tant dans la région que dans les Etats membres, comme une récompense pour des résultats spécifiques, tels que l'Accord de Prespa ou la réforme juridique en Albanie. Cependant, l'ensemble du processus d'adhésion n'est pas une récompense, mais doit au contraire être fondé sur les performances et le niveau de préparation des pays candidats. Ainsi, ce qui compte véritablement est de savoir si le pays est prêt. Les négociations d'adhésion visent en particulier à préparer un pays à rejoindre l'UE. Elles ne sont guère une récompense et ne donnent aucune indication sur le niveau de préparation d'un pays à adhérer. Les négociations devraient donc être perçues par l'UE et par les pays membres potentiels comme une opportunité et non comme une récompense.

Le niveau de préparation représente ainsi une démonstration de la volonté politique du gouvernement à entreprendre des réformes-clés. La raison principale pour laquelle les pays des Balkans occidentaux devraient mettre en œuvre de réformes est de protéger les droits et améliorer les conditions de vie de leur propre population.

## 8. Les pays doivent entrer dans l'UE en valsant

Les élargissements antérieurs ont été soit des compétitions entre les candidats à l'adhésion, connues comme "le principe de la régata" (*regatta principle*), soit des adhésions conjointes en *big bang*. L'élargissement est désormais devenu une valse dans l'UE.<sup>5</sup> Il semble que la seule manière de se rapprocher de l'UE soit en paires – la Serbie et le Monténégro, la Macédo-

---

<sup>5</sup> Nous avons déjà comparé le processus d'élargissement à la danse balkanique, le kolo, où tous les pays s'entretiennent vers l'avant. BiEPAG, Completing the EU Enlargement

ine du Nord et l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. Il n'y a pas de logique convaincante qui expliquerait pourquoi les pays devraient être accouplés. Dans le passé, le processus a été soit un "big bang", avec plusieurs pays négociant au même moment et avec l'objectif de permettre à autant de pays que possible d'adhérer en même temps, soit un filet, où chaque pays progressait en fonction de ses mérites individuels.<sup>6</sup> Il n'y a pas de bonne raison pour que la Macédoine du Nord avance plus lentement à cause de l'Albanie, ou l'inverse. Tandis qu'il pourrait y avoir des raisons convaincantes pour ratifier les accords d'adhésion ensemble et avoir autant de pays que possible adhérant en même temps, il n'y a aucun avantage à regrouper les pays pour l'ouverture des négociations d'adhésion. Après tout, le Monténégro et la Serbie ont entamé leurs négociations d'adhésion respectives avec des années d'intervalle. Grouper les pays avec des antécédents de réformes différents entrave la crédibilité de la conditionnalité de l'adhésion et transmet un mauvais message aussi bien à ceux en tête de course qu'à ceux qui avancent plus lentement.

## 9. Le processus d'adhésion est trop bureaucratique et devrait être plus politique

Le processus d'adhésion à l'UE est souvent perçu comme trop technocratique et axé sur la bureaucratie. La nature même des négociations d'adhésion prouve qu'il s'agit d'une perception erronée. Sans tenir compte du fait que le corps de l'Acquis communautaire est organisé en 35 chapitres (ce qui n'est qu'un outil méthodologique pour définir les domaines particuliers du droit de l'UE), les décisions sur l'ouverture et la dynamique des négociations d'adhésion, ainsi que leur conclusion, dépendent entièrement des décisions politiques prises par les 28 pays membres. Or, ceux-ci prennent souvent des décisions en politisant des différends bilatéraux ou en tenant compte des avantages que cela pourrait apporter dans les politiques intérieures plutôt que de fonder leurs évaluations sur des jugements d'experts. Des conditions plus strictes pour les candidats qui permettraient l'irréversibilité des réformes sont bienvenues, mais il serait faux d'exposer le processus

---

to the Balkans: Dancing the European Kolo. A step to the side or a step forward?, septembre 2014, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/BIEPAG-Policy-Brief.pdf>

6 BiEPAG, Unfulfilled Promise: Completing the EU Enlargement to the Balkans, juin 2014, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/Unfulfilled-Promise-Completing-the-EU-Enlargement-to-the-Balkans.pdf>

d'adhésion à l'UE à encore plus d'influence politique de la part des pays membres, surtout en termes de la capacité des membres individuels à freiner le processus de l'intégration.

## 10. La réforme de l'UE et l'élargissement sont des processus qui s'excluent mutuellement

L'UE a besoin à la fois de réformes internes et d'élargissement. Ces deux processus ne s'excluent pas mutuellement. Le processus d'élargissement de 2004 s'est déroulé en parallèle avec le Traité d'Amsterdam (signé en 1997, entré en vigueur en 1999) et le Traité de Nice (signé en 2001, entré en vigueur en 2003). Le Traité constitutionnel européen a été rédigé avant le *big bang* et signé quelques mois seulement après l'adhésion de dix pays. Il a échoué non pas à cause de l'élargissement, mais en raison de l'opposition des pays qui sont aujourd'hui les plus grands détracteurs de l'élargissement, à savoir la France et les Pays Bas.

Les réformes antérieures de l'UE se sont déroulées en parallèle avec les processus d'adhésion. Compte tenu que certains pays membres sont plus intéressés par approfondir et d'autres par élargir l'UE, faire avancer les deux processus de manière simultanée a historiquement offert des opportunités pour le compromis qui ont finalement contribué à l'avancement des deux processus. Le soi-disant "paradoxe européen" d'approfondissement et élargissement simultanés a déjà été critiqué par l'ancien ministre français des Affaires européennes, Pierre Moscovici, qui a indiqué, avant l'élargissement big bang de 2004, que "d'un côté, l'Europe est en panne, elle est désenchantée, voire désabusée. De l'autre, le besoin, la demande d'Europe sont aussi puissants qu'inassouvis". L'histoire a prouvé qu'il avait tort.<sup>7</sup>

Le débat sur l'avenir de l'Europe et les révisions potentielles des traités devraient ainsi se dérouler en parallèle avec les discussions sur de nouveaux élargissements. Faire participer les gouvernements, les parlements et les sociétés des Balkans occidentaux à la Conférence sur l'avenir de l'Europe permettrait aussi de lier les deux processus et de donner aux futurs pays membres un intérêt dans l'avenir de l'UE.

---

7 Pierre Moscovici, "L'Espagne, la France, les vingt-cinq...", Le Figaro, 14 avril 2004

## A propos du Fonds européen pour les Balkans

Le Fonds européen pour les Balkans (European Fund for the Balkans, FEB) est une initiative conjointe des fondations européennes qui conçoit, gère et soutient des initiatives visant à renforcer la démocratie, à encourager l'intégration européenne et à affirmer le rôle des Balkans occidentaux lorsqu'il s'agit de relever les nouveaux défis de l'Europe. La stratégie de programme actualisée repose sur trois domaines principaux – le développement des capacités, l'élaboration des politiques et la coopération régionale. Elle est matérialisée via des programmes phares et des projets sélectionnés et complétée par un ensemble d'actions découlant de l'identité régionale de l'EFB en tant qu'acteur pertinent dans ses domaines d'intérêt. Leurs effets synergiques se concentrent sur une "européanisation" continue des politiques et des pratiques des pays des Balkans occidentaux en route vers l'adhésion à l'UE, en fusionnant le renforcement des capacités sociales de la région avec le développement de plateformes politiques et une culture de coopération régionale.

Contact:

ALEKSANDRA TOMANIĆ, directrice exécutive, European Fund for the Balkans, [aleksandra.tomanic@balkanfund.org](mailto:aleksandra.tomanic@balkanfund.org), +381 (0) 11 3239 877, European Fund for the Balkans, Majke Jevrosime 20, 11 000 Belgrade, Serbie, [www.balkanfund.org](http://www.balkanfund.org)

## **A propos du Centre pour les études sur l'Europe du sud-est, Université de Graz**

Le Centre pour les études sur l'Europe du sud-est a été créé en novembre 2008 après qu'en 2000 l'Europe du Sud-Est fût établie en tant que priorité stratégique de l'Université de Graz. Le Centre est une institution interdisciplinaire et intersectorielle de recherche et d'enseignement, créée dans le but d'offrir à l'université un espace pour de nombreuses activités d'enseignement et de recherche sur et avec l'Europe du Sud-Est et promouvoir la collaboration interdisciplinaire. Depuis sa création, le centre avait également pour objectif de fournir des informations et des documents, ainsi que d'être un point de contact pour les médias et le public intéressés par l'Europe du Sud-Est en termes de développements politiques, juridiques, économiques et culturels. Une équipe interdisciplinaire d'avocats, historiens et politologues travaillant au Centre a contribué à la recherche sur l'Europe du Sud-Est à travers de nombreux articles, monographies et autres publications. En outre, le centre organise régulièrement des conférences et des ateliers internationaux pour promouvoir la recherche de pointe sur l'Europe du Sud-Est.

Contact:

UNIV.-PROF. DR. FLORIAN BIEBER, professeur des études sur l'Europe du Sud-Est, [florian.bieber@uni-graz.at](mailto:florian.bieber@uni-graz.at), +43 316 380 6822, Centre pour les études sur l'Europe du Sud-Est, Université de Graz, Universitätsstraße 15/K3, 8010 Graz, Autriche, [www.suedosteuropa.uni-graz.at](http://www.suedosteuropa.uni-graz.at)





[www.biepag.eu](http://www.biepag.eu)

*imprimé sur papier recyclé*