

Bulletin d'ESI 6/2019  
25 octobre 2019

### **Le coup de grâce – Delors et la « quadrature du cercle » – La Norvège dans les Balkans**



Chers amis,

La semaine dernière, le Conseil européen a refusé d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord, le candidat des Balkans occidentaux le mieux préparé depuis que ce processus a été lancé à Zagreb il y a dix-neuf ans.

Ce pays a posé sa candidature à l'UE en mars 2004. Un mois plus tard, en avril 2004, l'Accord de stabilisation et d'association signé entre l'UE et la Macédoine du Nord est entré en vigueur, dix mois avant l'accord signé entre l'UE et la Croatie.

En décembre 2005, la Macédoine du Nord a obtenu le statut de candidat à l'adhésion. Cinq ans avant le Monténégro, six ans avant la Serbie et huit ans avant l'Albanie !

En octobre 2009, la Commission européenne a recommandé l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord. L'institution européenne a réitéré sa position en 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2018 et 2019. Seulement en 2015 et 2016, a-t-elle suggéré que

certaines conditions soient remplies au préalable. Sa dernière recommandation a reçu le soutien du Parlement européen et du président du Conseil européen, Donald Tusk.

Au cours des deux seules dernières années, les événements suivants se sont produits en Macédoine du Nord :

- En avril 2017, pour la première fois, un membre de la minorité albanaise est devenu président du Parlement ;
- En août 2017, la Macédoine du Nord a signé un traité d'amitié avec la Bulgarie voisine ;
- En juin 2018, grâce à un accord signé à Prespa, le pays a résolu avec la Grèce son conflit autour de l'utilisation du nom "Macédoine" ;
- En janvier 2019, la Macédoine du Nord a modifié sa constitution, conformément à l'accord de Prespa ;
- En janvier 2019, l'albanais est devenu la deuxième langue officielle en Macédoine du Nord.

En mai 2019, la Commission européenne a comparé le niveau de préparation à l'adhésion à l'UE des différents Etats des Balkans occidentaux. Elle a évalué les progrès réalisés dans chaque chapitre de négociation ainsi que dans les principaux domaines de réforme, des statistiques aux marchés publics, de l'État de droit à la liberté d'expression. Elle a constaté que la Macédoine du Nord se portait aussi bien que le Monténégro (en négociation depuis 2012) et mieux que la Serbie (en négociation depuis 2014) et ce *avant même l'ouverture des pourparlers*.

A lire : [La Macédoine du Nord et la Serbie : comment se portent-elles en 2019 ?](#)

Si l'ouverture des négociations d'adhésion était une question de mérite, les pourparlers avec la Macédoine du Nord auraient débutés depuis longtemps. Mais, s'agit-il vraiment d'une question de mérite ? Est-ce que cela l'a même jamais été ?

### Les picadors de l'adhésion des Balkans



*Un picador qui blesse un taureau*

Le processus d'adhésion des Balkans occidentaux est en crise depuis très longtemps. Comme les picadors, ces cavaliers qui piquent et blessent le taureau avant même que le matador

n'apparaisse, nombreux sont ceux qui ont contribué au déclin de ce processus dans l'UE et dans les Balkans, en sapant sa crédibilité et en réduisant son efficacité.

Il y a cinq ans, en novembre 2014, le vice-premier ministre serbe de l'époque, Kori Udovicki, et ESI avaient invité des diplomates européens à Belgrade, à un briefing dont l'intitulé était : « Les crises du processus d'adhésion dans les Balkans et les réponses possibles ».

### ESI - Présentation à Belgrade, novembre 2014

La présentation s'est focalisée sur trois faits troublants :

1. **La politique d'adhésion à l'UE était de plus en plus impopulaire.** Dans l'ensemble de l'UE, l'opposition à l'élargissement s'est nettement renforcée après 2008.

Reality check: credibility		The trend in five years			
Popular opposition to enlargement		Popular opposition to enlargement			
Country	Autumn 2013 (%)	Country	Spring 2008 (%)	Autumn 2013 (%)	Change
Austria	76	Cyprus	23	56	+33
France	70	Czech Republic	26	50	+24
Germany	69	Italy	37	59	+22
Finland	65	Spain	16	37	+21
Luxembourg	64	Slovakia	21	42	+21
Netherlands	64	Slovenia	21	42	+21
Belgium	62	Netherlands	46	64	+18
Italy	59	Portugal	31	49	+18
Cyprus	56	Estonia	25	40	+15
United Kingdom	55	Ireland	31	46	+15
Denmark	51				
Greece	51				

Une politique aussi impopulaire est nécessairement vulnérable face à l'opposition de certains Etats membres. Certes, cela n'était pas fatal à *court terme*. Encore fallait-il définir une stratégie pour inverser la tendance et convaincre également les citoyens français, néerlandais et allemands qu'en effet, cette politique était, aussi, dans leur intérêt.

2. **La politique d'adhésion à l'UE n'était pas transformatrice.** Déjà en 2014, la Commission européenne ne pouvait affirmer avec certitude que lorsqu'un processus d'adhésion était engagé il y aurait de fortes chances que des réformes allaient voir le jour dans le pays concerné. Dès lors, cela faisait apparaître une possibilité plutôt inquiétante : celle pour un pays de revenir en arrière *au cours des négociations*.
3. **La politique d'adhésion à l'UE n'était pas juste.** L'unanimité de tous les Etats membres de l'UE étant requise pour toute ouverture de négociation puis de ses différents « chapitres », le processus n'était pas fondé sur le mérite. Déjà en 2013, les rapports de la Commission européenne indiquaient que la Macédoine du Nord était plus avancée que le Monténégro et la Serbie. Malgré cela, ce pays s'est vu opposer un veto.

### Progress Report: State of alignment 2014

	Total no. of chapters	Advanced	Moderate	Early stage
 Turkey	32	12	13	7
 Macedonia	32	8	21	3
 Serbia	32	3	25	4
 Montenegro	32	3	21	8
 Albania	32	0	18	14

ESI avait également constaté que la « méthodologie par chapitres » employée pour les négociations était profondément viciée. Il y avait beaucoup de battage politique autour de l'ouverture de chaque chapitre, et seulement très peu de gens comprenaient ce que tout cela signifiait réellement.

L'ensemble du processus ressemblait à un escalier de plus de 70 marches, avec des vetos nationaux à chaque marche. L'ouverture d'un chapitre ne reflétait nullement les progrès réalisés dans un domaine particulier. Elle ne rendait pas, non plus, davantage probable qu'il y puisse y avoir de nouveaux progrès dans ce domaine. Ce constat était confirmé, année après année, par les évaluations de la Commission elle-même.

Lors de notre présentation à Belgrade en novembre 2014, nous avons attiré l'attention sur ce sujet en résumant nos inquiétudes en une seule diapositive :

### Summing up

Enlargement is unpopular in the EU – increasingly so

The stairways makes obstruction (too) easy

Moving up the stairways is *not* linked to merit

*Opening chapters* changes (almost) nothing

This process will not survive another five years

En fait, ce n'était pas une prédiction difficile à faire : un processus impopulaire, non transformateur et injuste ne pouvait certainement pas survivre éternellement, sans être remis en question. Et c'est exactement ce qui s'est passé.

Au cours des cinq dernières années, toutes les préoccupations mentionnées ci-dessus se sont accrues. L'Albanie et la Macédoine du Nord, impatientes de commencer les pourparlers, ont engagé des réformes influencées par la perspective de l'adhésion. Cependant, pour les pays déjà en négociation, l'absurdité de l'approche par chapitre avait déjà été démontrée à maintes

reprises. L'absence d'objectif clairement réalisable avait été profondément démoralisante, tant pour les prétendus retardataires (Bosnie-Herzégovine, Kosovo) que pour les prétendus précurseurs (Monténégro, Serbie).

### L'absence de mouvement

Afin de bien comprendre le problème, prenons l'exemple des marchés publics, un domaine de réforme primordial dans la lutte contre la corruption. En 2015, la Commission européenne a constaté que, dans le domaine des marchés publics, la Macédoine du Nord se situait au même niveau que le Monténégro et la Serbie :

*Evaluations de la Commission européenne - Rapports d'octobre 2015 sur les progrès réalisés*

Chapitre	Turquie	Macédoine du Nord	Serbie	Monténégro	Albanie
Marchés publics	« La Turquie est <b>modérément préparée</b> en matière de marchés publics. »	« Le pays est <b>modérément préparé</b> dans ce domaine. »	« La Serbie est <b>modérément préparée</b> dans ce domaine. »	« Le Monténégro est <b>modérément préparé</b> en matière de marchés publics. »	« L'Albanie a atteint un <b>certain niveau de préparation</b> en matière de marchés publics. »

L'échelle utilisée par la Commission pour le niveau de préparation est la suivante :

<b>Bien avancé</b>
<b>Bon niveau de préparation</b>
<b>Modérément préparé</b>
<b>Certain niveau de préparation</b>
<b>Niveau initial</b>

Contrairement à la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie ont entamé des négociations d'adhésion. Ces deux pays ont également « ouvert » le chapitre sur les marchés publics : le Monténégro en décembre 2013 et la Serbie en décembre 2016.

Que s'est-il passé ensuite ? Selon la Commission, ni le Monténégro ni la Serbie n'ont enregistré de progrès depuis l'ouverture du chapitre sur les marchés publics. Il est évident que cette ouverture n'a fait aucune différence. Les observateurs n'arrivent pas à identifier ce qui manque à ce processus. Or, ce qui paraît manquer, c'est une responsabilisation de chacun de ces six pays. La Macédoine du Nord se situe, par exemple, au même niveau que les pays « précurseurs ». C'est, donc, une feuille de route claire qui fait défaut, un document énumérant toutes les exigences dans le domaine des marchés publics pour devenir membre de l'UE, et indiquant précisément l'état d'avancement de chaque pays.

Commission européenne - Evaluations en *mai 2019*

Chapitre	Turquie	Macédoine du Nord	Serbie	Monténégro	Albanie
Marchés publics	« La Turquie est <b>modérément préparée</b> en matière de marchés publics. »	« Le pays est <b>modérément préparé</b> dans ce domaine. »	« La Serbie demeure <b>modérément préparée</b> dans ce domaine. »	« Le Monténégro demeure <b>modérément préparé</b> en matière de marchés publics. »	« L'Albanie a atteint un <b>certain niveau de préparation</b> en matière de marchés publics. »

Ce manque de progrès dans les « chapitres ouverts » n'est pas surprenant. En 2014, ESI avait averti que les « ouvertures de chapitre » n'aidaient point les réformes. C'était du pur théâtre politique. Déjà à l'époque, l'expérience décourageante de la Turquie l'avait bien confirmé :

« Au cours de l'été 2013, il y a eu un débat animé en Turquie et dans l'UE sur l'opportunité d'ouvrir un nouveau chapitre, celui portant sur la politique régionale (chapitre 22), après une inertie de nombreuses années. Il y a eu plusieurs déclarations d'hommes politiques sur l'importance de ce point... Par ailleurs, le gouvernement allemand a insisté pour repousser cette ouverture au-delà de l'été 2013. Finalement, le chapitre 22 a été officiellement ouvert à l'automne. Les dirigeants - et les médias internationaux - en ont parlé comme si quelque chose d'important s'était produit. »

« En fait, le chapitre 22 a été déclaré 'ouvert' au cours d'une réunion dénommée 'Conférence intergouvernementale', et par la suite, rien d'autre ne s'est produit. Il n'y a pas eu d'autre réunion, ni de financement supplémentaire. Cela n'a pas donné non plus un nouvel élan pour réformer. L'«ouverture» n'était que du théâtre politique, le temps d'une journée. Elle n'était pas fondée sur le mérite, des critères ou des progrès. Au bout du compte, elle n'a fait aucune différence. » (ESI 2014)

Ce même avertissement figure aussi dans notre rapport intitulé « L'illusion du chapitre » publié en mai 2017, mais il n'est toujours pas pris en compte.

Tout cela révèle au grand jour un problème évident : si l'ouverture des chapitres, l'élément central du processus d'adhésion, n'est que du théâtre politique, alors le processus tout entier ne devient-il pas, lui-même, du théâtre ? Si l'ouverture d'un chapitre ne provoque pas de changements mesurables et ne permet pas d'identifier clairement ce qui reste à faire, à quoi sert-elle vraiment ? Il est désormais établi que l'ouverture des négociations d'adhésion n'a pas conduit à des progrès mesurables en Turquie (en négociation depuis 2005 !) ou en Serbie (en négociation depuis 2014). Pourquoi en serait-il autrement à l'avenir en Macédoine du Nord, en Albanie ou en Bosnie-Herzégovine ?

## La vision hongroise de l'élargissement



*Orban prépare un processus d'adhésion différent*

En effet, il y a un dirigeant européen qui s'interroge depuis longtemps sur cette téléologie qui lie l'élargissement aux progrès réalisés par un pays candidat et évalués par la Commission européenne : c'est le premier ministre hongrois, Viktor Orbán. Ainsi, lorsque la Commission critiquait la Macédoine du Nord, alors gouvernée par l'ancien premier ministre Nikola Gruevski, Orbán **faisait**, en septembre 2017, l'éloge de ce dernier comme un leader modèle. Lorsque la Commission rappelait que la Serbie devait faire davantage de progrès en matière d'Etat de droit, le ministre des affaires étrangères d'Orbán **déclarait**, en avril 2019, que si cela ne dépendait que de la Hongrie, la Serbie pourrait immédiatement rejoindre l'UE :

« Vous méritez de devenir membre de l'Union européenne dès que possible. Si cela ne dépendait que de nous, vous seriez membre de l'Union européenne demain. »

Déjà en 2014, dans le but de changer l'approche de l'UE à ce sujet, Orbán **avait fait**, sans succès, pression pour qu'un Hongrois obtienne le portefeuille de l'élargissement au sein de la Commission. Pourtant Orbán a vu son souhait exaucé cinq ans plus tard, lorsque les candidats à la prochaine Commission **ont été annoncés** le 10 septembre 2019. Le premier ministre hongrois affirme clairement qu'il tient à avoir un commissaire hongrois chargé de l'élargissement. Récemment, le 15 octobre 2019, il **a expliqué** à Bakou qu'avec un responsable hongrois en charge, les critiques seraient atténuées et que la Turquie et l'Azerbaïdjan pourraient espérer de bien meilleures relations avec l'UE :

« Nos chances ne sont pas mauvaises, mais c'est une bataille acharnée. Si nous parvenons à l'obtenir, nous aurons une coopération étroite avec l'Azerbaïdjan sur la question du Partenariat oriental, et avec la Turquie en ce qui concerne les négociations d'adhésion, nous serons heureux d'être à votre disposition pour vous aider à réaliser vos aspirations. »

## Coup de grâce à la française

Enfin, ce n'est pas Viktor Orbán, mais Emmanuel Macron qui a donné le coup de grâce à ce processus. Déjà en avril 2018, le président français **avait prévenu** le Parlement européen :

« Je ne veux pas que les Balkans se tournent vers la Turquie ou la Russie, mais je ne veux pas d'une Europe qui, fonctionnant difficilement à 28, et demain, à 27, déciderait qu'on peut continuer à cavalier, à être demain 30 ou 32, avec les mêmes règles. »

En mai 2018, Emmanuel Macron **a dit** lors du sommet UE - Balkans occidentaux à Sofia :

« Ce que nous avons vu au cours des 15 dernières années, c'est une voie qui affaiblit l'Europe, chaque fois que nous souhaitons l'élargir. Et je ne pense pas que nous rendons service aux pays candidats ou à nous-mêmes, avec notre mécanisme qui, d'une certaine manière, n'a plus de règles mais qui va dans le sens d'encore plus d'élargissement. »

Enfin, jeudi dernier à Bruxelles, Emmanuel Macron a apporté des clarifications sur l'opposition française à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie. Macron a fait trois remarques principales :

- Le *non* français n'est pas dirigé contre la Macédoine du Nord ou l'Albanie, dont les dirigeants ont fait des pas « courageux ». Ce *non* se rapporte à l'avenir de l'UE. Selon lui, l'UE n'est prête à admettre *aucun* nouveau membre et elle est incapable de prendre des décisions difficiles. Même l'adhésion d'un seul pays, dans cinq ou dix ans, l'affaiblira davantage : « Ça ne marche pas bien à 27, comment on explique que ça marche mieux à 28, 29, 30, 32 ! »
- Le bon sens exprimé par de nombreux Etats membres comme quoi l'ouverture des négociations d'adhésion renforce inévitablement l'influence de l'UE n'est pas convaincant. Quant à l'argument selon lequel l'ouverture des négociations inspire des réformes, il ne l'est pas davantage. Macron, qui s'est rendu à Belgrade trois mois plus tôt, a, en effet, invité tout le monde « à aller dans les pays où la négociation a été ouverte » pour constater la réalité sur le terrain.
- Une éventuelle ouverture de pourparlers avec certains pays des Balkans occidentaux, et non pas avec d'autres, risque de créer des tensions dans la région et sera une « faute politique funeste ». Ce serait, donc, une erreur d'ouvrir des négociations avec la Macédoine du Nord, mais pas avec l'Albanie. Macron a précisé que d'autres Etats membres étaient d'accord avec la France sur ce point.

Le président français a contesté ce qu'il appelle la « téléologie de l'élargissement » : l'idée que les Balkans occidentaux ont un destin européen. Il a été catégorique sur ce point : « Proposer d'adhérer » comme politique de voisinage est « bizarre ». Ce n'est pas l'Europe que la France veut.

Voici où nous en sommes, aujourd'hui, de l'élargissement. La question qui se pose est évidente : Maintenant, que va-t-on faire ? Il est vrai que pendant deux décennies, la politique et l'influence de l'UE dans les Balkans occidentaux étaient fondées sur la promesse d'une adhésion éventuelle, promesse répétée dans d'innombrables conclusions du Conseil.

En septembre 2017, à la Sorbonne, Macron, lui-même, s'engageait envers les Balkans :

« Cette Union, lorsqu'ils respecteront pleinement l'acquis et les exigences démocratiques, devra s'ouvrir aux pays des Balkans. Car notre Union reste attractive et son aura est un facteur essentiel de paix et de stabilité sur notre continent. »

Mais qu'est-ce qui pourrait convenir, donc, à la France ? La semaine dernière, à Bruxelles, Macron est resté vague sur les alternatives concrètes ; l'UE, a-t-il noté, pourrait « ouvrir quelque chose ».

## Delors et « la quadrature du cercle »



*Là où il faut puiser de l'inspiration...*

Il est maintenant évident pour tout le monde dans les Balkans qu'aucune conclusion du Conseil européen, aucune promesse faite aujourd'hui, ne pourrait engager les futurs gouvernements de l'UE. Pourquoi la Serbie et le Kosovo feraient-ils des compromis douloureux s'ils ne sont pas sûrs d'adhérer un jour ? Pourquoi en feraient-ils, les Bosniaques, si cela ne garantit aucun progrès ? Pourquoi ferait-on confiance à un processus qui n'est pas fondé sur le mérite ?

Le résultat de la semaine dernière peut-il encore être rectifié ? Une ouverture de négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie serait, bien sûr, un signal fort. Mais il est peu probable qu'elle suffise à renverser l'effondrement de la confiance et qu'elle puisse restaurer la crédibilité du processus aux yeux de chacun des quatre autres pays des Balkans. Un tel pas serait désormais trop tardif.

L'UE pourrait-elle remplacer la promesse d'adhésion par un « partenariat junior », une « adhésion légère » ou des « partenariats privilégiés » ? De telles propositions se révéleraient certainement contre-productives, ajoutant l'insulte à l'injure. Elles n'augmenteraient pas l'influence de l'UE. Même sous la modération des envoyés les plus talentueux, un nouveau cycle de négociations sur des questions qui se sont déjà avérées difficiles à résoudre lorsque l'adhésion était plus crédible, ne serait pas, non plus, très prometteur.

Il faut désormais procéder à la quadrature du cercle de Macron. Il est clair aujourd'hui que le consensus selon lequel l'élargissement futur de l'UE est *inévitabile* (la *téléologie* de Macron) s'est effondré. Il est également clair qu'*exclure* tout élargissement futur et abandonner une promesse faite par d'innombrables Conseils européens créeraient d'énormes divisions. Beaucoup de membres de l'UE tiennent à la stabilité dans les Balkans. Si Macron veut une UE forte et soudée, la France doit trouver un moyen de combler ce fossé.

Ce qu'il faut, c'est un processus qui ne remplace point l'adhésion, mais qui est différent ; un processus qui assure l'influence de l'UE d'une part, et qui est attirant et crédible aux yeux des citoyens et des dirigeants des Balkans, d'autre part ; un processus qui garantit des avantages, non pas dans un avenir lointain, mais dès le début. Ceci est possible. Ce n'est ni une utopie ni une idée non testée, mais quelque chose qui existe déjà et qui peut être adapté. A cet égard nous faut-il puiser de l'inspiration dans les pensées d'un grand homme politique français et dans l'expérience du Nord de l'Europe.

Le processus que nous décrivons ci-dessus a été conçu par Jacques Delors, un grand homme d'État européen et l'ancien président de la Commission. En janvier 1989, Delors s'est adressé au Parlement européen à Strasbourg :

« Pour les 'autres Europes', la question qui se pose est simple : comment concilier la réussite de l'intégration des Douze, en ne repoussant pas ceux qui ont autant le droit que nous de se dire Européens ? »

Il a proposé « une nouvelle forme d'association qui serait plus structurée ... Ce serait souligner la dimension politique de notre coopération dans les domaines de l'économie, du social, du financier, voire du culturel. » De cette idée est née la proposition faite aux pays non membres de l'UE d'adhérer au marché unique, au sein d'un Espace économique européen (EEE).

L'EEE est entré en vigueur en janvier 1994. Il vise à créer un « Espace économique européen dynamique et homogène ». Il repose sur quatre libertés - libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux - ainsi que sur la concurrence, les aides d'État, la protection des consommateurs, l'environnement, les statistiques et d'autres domaines. L'EEE est une forme de « quasi-adhésion ». Plus de 12,500 actes législatifs de l'UE sont devenus parties intégrantes de l'accord EEE depuis 1992.

L'EEE est certainement exigeant. Le volet « environnement » de l'accord contient trois articles courts, qui énoncent des objectifs généraux : « préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement », « contribuer à la protection de la santé des personnes » et « assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ». Toute action doit être « fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du 'pollueur payeur' ». Ensuite, une disposition de l'accord fait référence à une annexe de soixante-six pages, traitant de l'eau, de l'air, des déchets, du bruit et de bien d'autres questions, et énumérant les décisions, directives, règlements à appliquer. C'est une liste évidente de mesures à adopter par tout pays des Balkans occidentaux qui souhaite se rapprocher de l'UE. Et si l'un d'entre eux emprunte effectivement ce chemin, il serait dans l'intérêt de l'UE de le soutenir financièrement, par des subventions et des investissements.

La Norvège profite de ce dispositif, et même, paie pour celui-ci : par habitant, la contribution de la Norvège aux politiques de l'UE est presque aussi élevée que celle de l'Allemagne. Cela profite également à l'UE. La Commission européenne a précisé dans un compte rendu publié 20 ans après la signature de l'accord, que celui-ci « avait jeté les bases de très bonnes relations étroites entre l'UE et les pays de l'EEE - AELE au cours des deux dernières décennies. »

Essentiellement, une adhésion à l'EEE prépare également le pays à une prochaine adhésion à l'UE. Un ancien négociateur en chef de la Finlande s'est exprimé sur ce point : « L'EEE a grandement facilité nos négociations d'adhésion. » Cette observation a été également confirmée par un ancien négociateur de la Suède :

« Pour mon pays, la Suède, c'était un tremplin vers une adhésion à part entière à l'UE. Sans la conclusion de l'accord sur l'EEE et le processus entamé pour y arriver - la meilleure école européenne de l'intégration à laquelle je puisse penser -, nous n'aurions pas pu mener à bien nos négociations d'adhésion à l'UE aussi facilement et rapidement que ce fut le cas. Cela équivalait à commencer un marathon avec 25 km d'avance ! »

L'EEE ne sera, donc, ni une fin ni un moyen d'accélération du processus d'adhésion. Mais il donnera aux réformateurs des Balkans occidentaux et à la Commission européenne une feuille de route claire. Et cela permettra la quadrature du cercle.

### La Norvège dans les Balkans



*De la Scandinavie aux Balkans*

Il s'agit là, donc, d'une vision audacieuse et réaliste pour 2020 ainsi que pour la prochaine Commission européenne et les présidences croate et allemande de l'UE.

L'UE doit offrir aux six pays des Balkans occidentaux la possibilité d'adhérer au marché unique, comme la Norvège et l'Islande. Elle doit réformer radicalement la méthodologie d'évaluation des progrès réalisés.

Est-ce une offre intéressante ? En effet, l'EEE couvrira tous les domaines clés qui comptent pour les investisseurs potentiels. Il fixera des normes européennes. Il enverra un signal fort aux citoyens comme quoi les frontières et l'isolement finiront par être surmontés. L'UE devra également augmenter les ressources destinées aux Balkans occidentaux afin de rendre tout cela plus attrayant. Cela l'aidera à réaffirmer son influence dans la région des Balkans occidentaux qui - les six pays de la région réunis - possède moins que la moitié du PIB de la Roumanie et est entourée de membres de l'UE. Une région qui a également connu quatre guerres au cours de la décennie ayant précédé la promesse d'adhésion faite par l'UE à la Croatie en l'an 2000.

Cette relation ne *garantit* pas une adhésion future - rien ne le peut aujourd'hui. Mais ce n'est pas non plus un partenariat de second rang qui l'*exclut*. L'EEE rendra, le moment venu, tout débat éventuel sur l'adhésion beaucoup plus crédible. Il ne signifiera nullement une punition pour la Serbie et le Monténégro : tous les progrès qu'ils ont accomplis jusqu'à présent les ont rapprochés d'une entrée dans l'UE. Il n'exclura point l'Albanie, la Macédoine du Nord ou la Bosnie-Herzégovine. Il pourra également être ouvert au Kosovo comme un instrument qui, indépendamment de son statut, lui permettrait de converger avec ses voisins, y compris la Serbie.

Et finalement, il empêchera la division entre les pays de cette région, que le président français veut éviter à tout prix. Ainsi, les six pays seront sur un même pied d'égalité ; les progrès seront évalués selon les mêmes critères et en fonction des réformes entreprises.

Début 2020, la Commission européenne et les États membres devront élaborer conjointement des feuilles de route dressant la liste des principales exigences dans les secteurs clés, exigences avec lesquelles la Norvège (ou l'Islande) converge aujourd'hui. Ainsi, au lieu d'« ouvrir des chapitres », ces feuilles de route publiques et complètes seront proposées aux six pays.

Les progrès réalisés par chacun d'entre eux seront régulièrement évalués de manière sérieuse et objective. Une telle évaluation peut se faire le mieux par des équipes conjointes dirigées par la Commission européenne mais comprenant aussi des experts des États membres. La Commission et les États membres doivent coopérer en vue d'évaluer les progrès réalisés en détails et parler d'une seule voix. Il n'y aura pas, donc, de veto démotivant.

Les citoyens des Balkans pourront comparer les progrès comme dans une compétition : la Serbie pourra prouver à tout le monde qu'elle a vraiment la meilleure administration de la région ; le Kosovo pourra dépasser la Serbie dans un domaine donné ; et finalement, la Macédoine du Nord pourra rivaliser avec l'Albanie pour le respect de l'acquis dans le domaine d'environnement. Tout cela provoquera une concurrence saine dans les Balkans.

L'EEE dans les Balkans occidentaux renforcera l'influence de l'UE. Avec l'adoption des règles du marché unique, l'influence des acteurs extérieurs, comme la Chine, ou la Russie, sera soumise dans cette région, aux mêmes contraintes que dans l'UE.

Et tout cela devra être combiné avec des récompenses financières : du « plus pour plus », c'est-à-dire, les pays qui, selon une évaluation objective, réussissent bien en matière de réformes administratives et juridiques dans un secteur donné, auront droit à des subventions et des investissements. Les donateurs bilatéraux pourront récompenser ces pays de la même manière.

Il faudra donc des réformes crédibles en matière d'État de droit pour que ce cadre de relation fonctionne bien. Les pays qui violent les droits de l'homme fondamentaux ou menacent leurs voisins pourront être exclus ou suspendus – il s'agira là, en ligne avec le souhait exprimé par le président français, de rendre le processus réversible.

Cet EEE pour les Balkans occidentaux peut être lancé sous la présidence croate de l'UE, lors du sommet de Zagreb en mai 2020. Une fois que les progrès dans les six pays concernés deviendront visibles, la popularité de l'adhésion pourra augmenter. En effet, une comparaison entre deux sondages réalisés en 2013 et 2019 montrent que la situation n'est pas désespérée :

*Opposition populaire à l'élargissement, en pourcentage (Eurobaromètre, [2013](#) et [2019](#))*

	<b>2013</b>	<b>2019</b>
Autriche	76	57
France	70	58
Allemagne	69	57
Finlande	65	52
Pays-Bas	64	60
Luxembourg	64	53
Belgique	62	56
Italie	59	41
<b>UE</b>	<b>52</b>	<b>42</b>

Grèce	51	44
Danemark	51	50

L'arrêt de la politique actuelle d'élargissement est une menace pour l'influence de l'UE dans une région importante et il survient à un moment crucial d'incertitude mondiale. Cet arrêt est profondément injuste vis-à-vis du gouvernement de Skopje. Mais, il pourrait aussi devenir une chance pour la mise en œuvre de quelque chose de plus crédible, juste et transformateur.



Gerald Knaus

*L'Initiative européenne de stabilité remercie la Fondation Mercator pour son soutien.*

STIFTUNG  
**MERCATOR**  
FOUNDATION