



...le rapport d'information

RÉINVESTIR LES BALKANS OCCIDENTAUX : UN IMPÉRATIF STRATÉGIQUE

De M. Olivier Cigolotti et Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteurs, M. Bernard Fournier et Mme Michelle Gréaume, sénateurs

Le déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février 2022 a renforcé l'importance stratégique de la région des Balkans occidentaux, dont l'intégration au sein de l'Union européenne n'a pas abouti plus de vingt ans après la consécration de leur perspective européenne.

Dans ce contexte, les rapporteurs analysent l'action de la France et de l'Union européenne face au risque de déstabilisation des Balkans occidentaux dans un environnement stratégique dégradé.

1. LES BALKANS OCCIDENTAUX SONT FRAGILISÉS PAR L'INABOUTISSEMENT DE LEUR PROCESSUS D'INTÉGRATION EUROPÉENNE ET PAR LA PERSISTANCE DE LEURS DIVISIONS

A. LA LENTEUR DU PROCESSUS D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE FAVORISE L'INTERVENTION CROISSANTE DE PUISSANCES EXTÉRIEURES DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX

1. Vingt ans après le sommet de Thessalonique, la lenteur du processus d'intégration nuit à la crédibilité de l'Union européenne dans les Balkans occidentaux



Source : www.touteurope.eu

Les années 1990 ont été marquées dans les Balkans occidentaux par le déroulement des guerres de sécession yougoslaves qui ont provoqué entre 150 000 et 200 000 morts dont 40% de victimes civiles réparties dans les différents pays de la région.

Après la fin de la guerre du Kosovo, pour accompagner la pacification de cette région en assurant son intégration dans la construction européenne, les États membres de l'Union européenne ont consacré au sommet de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 la « *perspective européenne des pays des Balkans occidentaux* »¹.

Vingt ans après ce sommet, l'Union européenne ne s'est pas montrée à la hauteur des espoirs qu'elle a suscité en consacrant la vocation des pays des Balkans à intégrer l'Union européenne. Alors que la Slovénie, qui avait commencé ses négociations d'adhésion dès 1998, a rejoint l'Union européenne dans le cadre de l'élargissement de 2004, la Croatie est le seul autre pays des Balkans occidentaux à avoir mené à son terme son processus d'adhésion en intégrant l'Union européenne en juillet 2013, dix ans après la perspective consacrée à Thessalonique.

Vingt ans après la consécration de la perspective européenne des pays des Balkans, l'Union européenne n'a pas été à la hauteur des espoirs qu'elle a suscités

La lenteur du processus d'adhésion dans les Balkans et les blocages qu'il rencontre sont illustrés par le cas de la Macédoine du Nord, qui a déposé sa demande d'adhésion à l'Union européenne en mars 2004. Après que la Macédoine du Nord a obtenu le statut de candidat en décembre 2005, l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Union européenne a été bloquée pendant treize ans du fait d'un différend avec la Grèce sur le nom du pays, qui a été résolu en juin 2018 par l'adoption de l'accord de Prespa qui prévoit l'utilisation du nom de Macédoine du Nord. Les négociations, qui ont ensuite été retardées par un différend avec la Bulgarie relatif à la présence d'une minorité bulgare en Macédoine du Nord, ont finalement été ouvertes en juillet 2022, dix-huit ans après le dépôt de la demande d'adhésion.

En parallèle, l'élargissement de l'Alliance atlantique a été plus dynamique dans les Balkans occidentaux qui ont constitué la principale région d'extension de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) depuis la fin des années 2000, avec l'entrée en 2004 de la Slovénie, en 2009 de l'Albanie et de la Croatie, en 2017 du Monténégro et enfin de la Macédoine du Nord en 2020. Cette intégration efficace des pays des Balkans à l'Alliance atlantique, qui contraste avec la lenteur du processus d'adhésion à l'Union, constitue un facteur de sécurisation de cette zone mais ne suffit pas à engager un mouvement de convergence économique et sociale des pays des Balkans avec les États membres de l'Union.

Par surcroît, la lenteur du processus d'intégration à l'Union européenne a suscité dans les populations concernées un sentiment de frustration voire de découragement. En **Serbie**, pays candidat à l'Union européenne depuis 2012, **seuls 34% de la population** se déclarent désormais favorables à l'adhésion ; à l'échelle de **l'ensemble des pays des Balkans occidentaux**, **37%** des citoyens **estiment que le processus d'intégration à l'Union européenne n'aboutira jamais**.

Ni l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord en juillet 2022 ni l'octroi en décembre 2022 du statut de candidat à la Bosnie-Herzégovine ne suffiront à dissiper le sentiment de désintérêt de l'Union ressenti par certains citoyens des pays des Balkans occidentaux, parfois accentué par la célérité avec laquelle le statut de candidat a été octroyé à l'Ukraine et à la Moldavie en juin 2022 dans le sillage du déclenchement de la guerre en Ukraine.

¹ v. conclusions du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, §40



entre le dépôt de la candidature de la Macédoine du Nord et l'ouverture des négociations



des Serbes sont favorables à l'adhésion à l'Union européenne



des citoyens des pays des Balkans occidentaux pensent que l'intégration européenne n'aboutira jamais

2. L'inaboutissement du processus d'intégration européenne des Balkans favorise un investissement croissant des puissances extérieures dans la région

Sa situation stratégique au nord-est du bassin méditerranéen et son histoire marquée par les influences successives des empires ottoman et austro-hongrois font de la péninsule balkanique **un lieu privilégié d'investissement économique, diplomatique et d'influence pour les puissances extérieures à la région**. La dégradation du contexte géostratégique mondial induite par l'agression de l'Ukraine par la Russie depuis février 2022 accentue le risque de déstabilisation des pays des Balkans par des puissances globales ou régionales qui bénéficient des blocages du processus d'adhésion à l'Union européenne pour renforcer leur influence dans les Balkans.

En premier lieu, la **Russie** s'appuie sur sa **proximité culturelle** avec les communautés orthodoxes présentes dans les Balkans occidentaux pour renforcer sa présence diplomatique, économique et militaire dans la région. Sur le plan diplomatique, la Russie a maintenu des liens, y compris après le déclenchement de la guerre en Ukraine, avec les autorités serbes et les autorités de la Republika Srpska, entité fédérée de la Bosnie-Herzégovine, en s'appuyant notamment sur la **dépendance de la Serbie à son approvisionnement en gaz russe**, qui représente **80% de la consommation de gaz serbe**. En matière d'influence, la Russie dispose en outre de relais efficaces constitués par la présence de l'agence *Sputnik* dans les Balkans et du média *Russia Today* qui dispose d'un canal de diffusion spécifique dans la région avec *RT Balkan*. Enfin les forces armées serbes continuent de coopérer avec la Russie et à acheter du matériel militaire aux entreprises russes à l'image des six avions de combat MiG-26 acquis en 2016.

La Chine a investi 10 milliards de dollars en Serbie entre 2005 et 2019

En deuxième lieu, la **Chine** est un acteur qui intervient de manière croissante dans les pays des Balkans occidentaux dont elle est devenue en 2019 le **deuxième partenaire commercial**. Le développement de la présence chinoise dans les Balkans s'est notamment appuyé sur des investissements économiques croissants qui ont représenté 15 milliards de dollars entre 2005 et 2019, dont 10 milliards en Serbie. Si ces investissements ont permis de financer de nombreuses infrastructures dans les Balkans, notamment dans le domaine des transports, ils ont également contribué à créer un risque de dépendance financière des pays de la région vis-à-vis de la Chine, comme en témoigne le prêt d'un milliard d'euros consenti par la Chine au Monténégro, qui représente à lui seul 25% du PIB monténégrin.

Enfin en troisième lieu, d'autres puissances régionales renforcent leurs leviers d'influence dans les Balkans occidentaux dont en particulier la **Turquie** qui intervient en priorité dans trois pays des Balkans à majorité musulmane (Albanie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo) en finançant des programmes de réhabilitation du patrimoine ottoman et en développant son réseau de centres culturels *Yunus Emre*. Parallèlement, la Turquie bénéficie de son appartenance à l'Alliance atlantique pour développer sa coopération militaire avec les pays de la zone et elle constitue le troisième contributeur à l'opération de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine EUFOR-Althea et le quatrième contributeur de la Force pour le Kosovo (KFOR) de l'OTAN.

B. LES PAYS DES BALKANS OCCIDENTAUX CONNAISSENT DES SITUATIONS CONTRASTÉES MARQUÉES PAR DES DIVISIONS PERSISTANTES QUI ENTRAVENT LEUR INTÉGRATION À L'UNION EUROPÉENNE

1. La Bosnie-Herzégovine connaît une situation de blocage politique prolongé que l'octroi du statut de candidat à l'Union ne permettra pas de résoudre sans une réforme institutionnelle d'ampleur

Près de trente ans après la fin de la guerre de Bosnie, la constitution politique de la Bosnie-Herzégovine correspond toujours à l'annexe 4 des accords de Dayton qui ont été signés le 14 décembre 1995 pour mettre fin à la guerre. Négociés et rédigés dans un contexte de guerre civile, les accords de Dayton avaient pour objectif d'arrêter les combats et non d'organiser durablement un régime politique en temps de paix. Par suite, **l'absence d'évolution institutionnelle significative depuis les années 1990 génère une situation de blocage politique en Bosnie-Herzégovine qui ralentit son processus d'intégration européenne.**

La complexité du système politique bosnien, qui repose sur une partition fédérale entre deux entités et un district, se traduit par une dispersion du pouvoir qui est partagé entre **quatorze parlements distincts** et par un **pouvoir restreint de l'État central** dont la présidence collégiale est partagée entre les trois « peuples constitutifs » reconnus par les accords de Dayton : les Bosniaques, les Croates et les Serbes. **La présence d'un Haut Représentant** de la communauté internationale, nommé par le Conseil de mise en œuvre de la paix, fait en outre **l'objet de critiques formulées par les populations locales** notamment **après que le Haut Représentant a décidé en octobre 2022 de modifier la loi électorale bosnienne le jour même de la tenue des élections**, remettant en cause le crédit apporté au processus électoral.

Ce blocage politique explique en partie le **faible développement socio-économique** de la Bosnie-Herzégovine où l'absence de services publics efficaces motive un phénomène **d'exil massif** : alors que la population est estimée à 3,5 millions de personnes, les départs du territoire depuis la signature des accords de Dayton sont estimés à 2 millions.

La réforme du droit électoral bosnien, condamné comme discriminatoire par la Cour européenne des droits de l'homme, est un préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion

Dans ce contexte, l'octroi du **statut de candidat** à l'Union européenne intervenu le **15 décembre 2022** n'est qu'une première étape et ce statut a été assorti de **14 priorités de réformes considérées comme un préalable** à l'ouverture des négociations, qui comportent plusieurs secteurs de réforme en matière d'État de droit et notamment l'impératif de révision du droit électoral bosnien, dont le caractère discriminatoire a été condamné dès 2019 par la Cour européenne des droits de l'homme¹.

¹ v. CEDH, Gr. ch., 22 décembre 2019, *Sejdic-Finci c/ Bosnie-Herzégovine*



Enfin, depuis la fin de la guerre civile, la Bosnie-Herzégovine accueille sur son territoire une mission de maintien de la paix qui a été prise en charge par l'Alliance atlantique jusqu'à 2004 et qui depuis cette date assurée par l'opération de l'Union européenne **EUFOR-Althea** dont les effectifs ont été portés de 600 à 1 200 en 2022 pour tenir compte de la dégradation du contexte consécutif au déclenchement de la guerre en Ukraine. La France participe activement à cette mission grâce à un contingent de 27 militaires dont 5 officiers insérés dans l'état-major de l'opération.

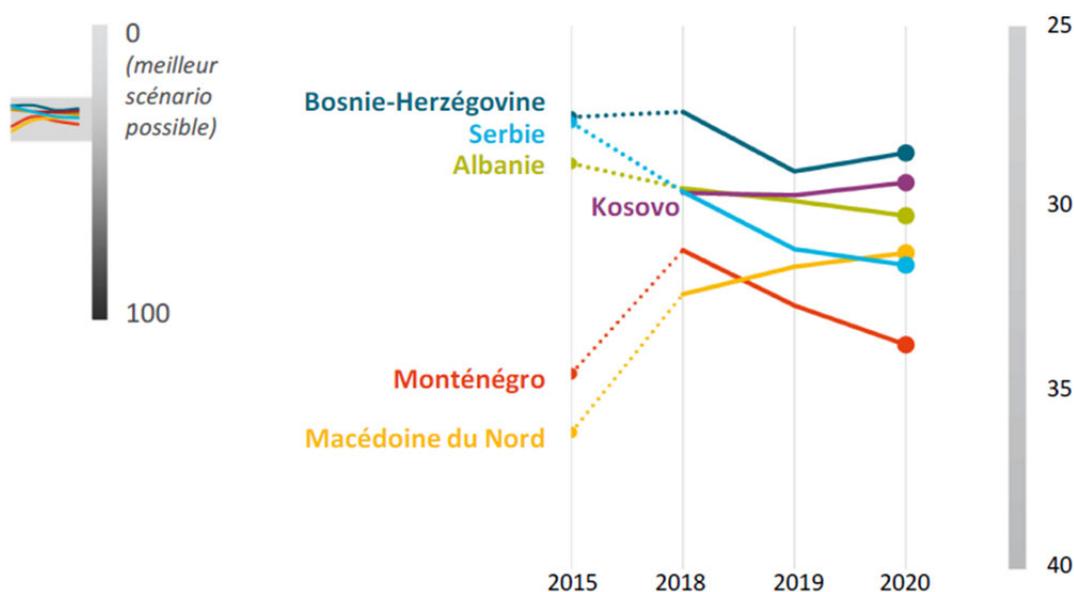
2. Le dynamisme économique de la Serbie ne pourra être un levier d'intégration dans l'Union européenne qu'à la condition de garantir effectivement la préservation de l'État de droit

Par contraste avec les autres pays des Balkans occidentaux, **la Serbie bénéficie d'une grande stabilité politique** depuis l'arrivée au pouvoir d'Aleksandar Vucic qui a occupé le poste de premier ministre entre 2014 et 2017 et qui occupe depuis la fonction de président de la République, pour laquelle il a été réélu en avril 2022 pour un mandat de cinq ans. Par ailleurs, **la Serbie est un des pays les plus dynamiques de la zone sur le plan économique** et a connu une croissance de 4% en 2019, et de 3,5% en 2022 bien que la crise sanitaire ait provoqué une période de ralentissement de l'activité dans l'intervalle.

Pour autant, malgré le soutien affiché du président Vucic à la perspective d'intégration européenne de la Serbie, qui a ouvert ses négociations d'adhésion dès juin 2013, les autorités serbes n'alignent pas leurs positions diplomatiques sur celles de l'Union européenne et continuent de revendiquer une **position d'équilibre entre l'Union européenne et la Russie** comme en témoigne le fait que la Serbie a voté en faveur de la résolution du 2 mars 2022 de l'Assemblée générale des Nations unies condamnant l'invasion russe en Ukraine tout en refusant d'appliquer à la Russie les sanctions économiques mises en œuvre par l'Union européenne depuis le déclenchement de la guerre.

Reporters sans frontières

Classement mondial de la liberté de la presse



Source : Cour des comptes européenne, sur la base des indicateurs de Reporters sans frontières

En parallèle, les réformes entreprises depuis l'ouverture des négociations d'adhésion n'ont pas permis d'améliorer suffisamment la situation de l'État de droit en Serbie, qui constitue pourtant une condition essentielle pour l'aboutissement du processus d'intégration à l'Union européenne. En particulier, le recul de la liberté de la presse mesuré par les organisations de la société civile concernant la Serbie est en contradiction avec le processus d'adhésion et fragilise la crédibilité d'une intégration rapide de la Serbie au sein de l'Union.

3. Le programme de réforme adopté par le gouvernement du Kosovo depuis 2021 ne permettra son intégration à l'Union européenne qu'à la condition d'une normalisation des relations avec la Serbie

Depuis les élections de février 2021, le Kosovo est dirigé par le premier ministre Albin Kurti dont le gouvernement a été élu en défendant un programme ambitieux de modernisation dans l'objectif d'accélérer l'intégration européenne du Kosovo, fondé sur plusieurs réformes en matière de lutte contre la corruption, de développement économique et de renforcement de l'État de droit. Dans ce contexte, **la France soutient la candidature du Kosovo au Conseil de l'Europe** qui a été déposée en mai 2022 et que le Conseil des ministres a décidé en avril 2023 de transmettre pour avis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Parallèlement, le Kosovo a également déposé en décembre 2022 une demande d'adhésion à l'Union européenne dont les chances de prospérer à court terme sont limitées par le fait que **cinq États membres de l'Union¹ ne reconnaissent pas l'indépendance du Kosovo** déclarée unilatéralement le 17 février 2008.

En dépit des réformes entreprises en matière de politique intérieure, l'intégration européenne du Kosovo est entravée par la persistance de son **différend avec la Serbie**. Depuis 2011, l'Union européenne joue un rôle de médiateur entre les deux parties à travers le « dialogue Belgrade-Pristina », qui a permis la conclusion le **18 mars 2023 de l'accord d'Ohrid** sur la mise en œuvre de la normalisation entre les deux pays. Toutefois, la faible participation aux élections municipales anticipées organisées dans le Nord du Kosovo en avril 2023 et la lenteur de la mise en place d'une association des municipalités à majorité serbe du Kosovo a provoqué de nouveaux affrontements en mai 2023 au Nord du Kosovo qui ont provoqués une trentaine de blessés parmi les militaires de la Force du Kosovo, opération de maintien de la paix de l'OTAN présente sur le territoire kosovar. La persistance du différend entre les deux pays est un obstacle à l'approfondissement de leur intégration européenne.

Les affrontements dans le Nord du Kosovo en mai 2023 ont freiné le processus de normalisation des relations Belgrade-Pristina prévu par l'accord d'Ohrid

¹ Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie, Slovaquie

2. LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE PEUVENT CONSOLIDER L'INTÉGRATION EUROPÉENNE DES BALKANS OCCIDENTAUX EN DIVERSIFIANT ET EN INTENSIFIANT LEUR PRÉSENCE DANS CETTE RÉGION

A. LA STRATÉGIE FRANÇAISE DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX PEUT ÊTRE CONSOLIDÉE PAR UN RENFORCEMENT DE SON INVESTISSEMENT SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE, DIPLOMATIQUE ET STRATÉGIQUE

1. La France peut renforcer son influence dans les Balkans occidentaux en développant sa présence commerciale et en accélérant le déploiement de sa politique d'aide au développement

Depuis 2019, la France a réaffirmé sa volonté de se réinvestir diplomatiquement dans les Balkans occidentaux en intensifiant ses relations avec les pays de la région et en adoptant une stratégie interministérielle pour les Balkans occidentaux structuré autour de l'intervention française en matière de développement socio-économique, de sécurité, de justice et de défense. Au regard de l'importance stratégique renforcée des Balkans dans le contexte de la guerre en Ukraine, cette stratégie interministérielle doit être poursuivie et actualisée pour consolider l'influence diplomatique de la France dans les Balkans occidentaux.

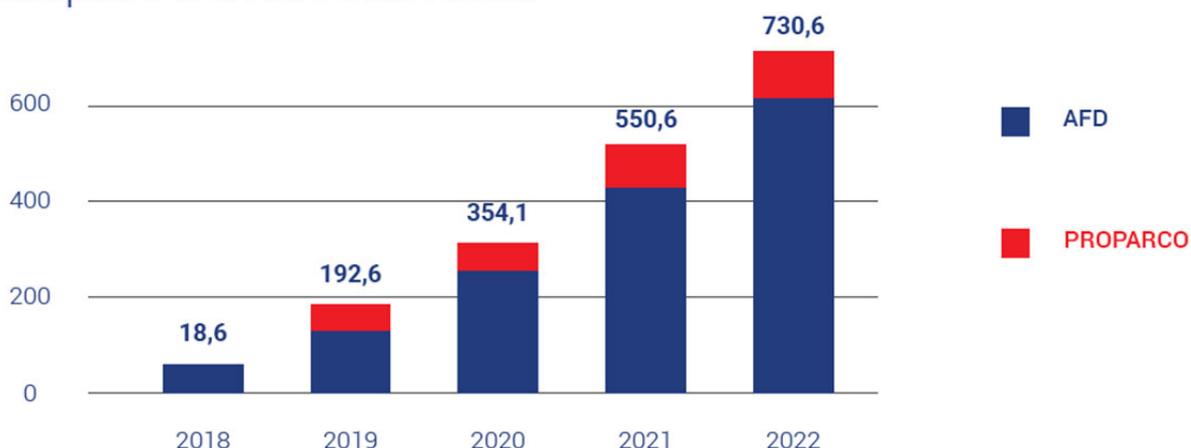
L'accélération du déploiement de la politique d'aide publique au développement est un levier de renforcement de la présence diplomatique et économique française dans les Balkans

En premier lieu, **la présence économique et commerciale des entreprises françaises dans les Balkans occidentaux n'est pas à la hauteur du réinvestissement diplomatique de la France dans la région.** En dépit de la présence de grands groupes français à l'image de la gestion par la société Vinci de l'aéroport de Belgrade, les entreprises françaises, qui bénéficient de l'accompagnement du réseau diplomatique, disposent d'une importante marge de progression quant à leur implantation dans les Balkans occidentaux.

En deuxième lieu, la politique culturelle et d'influence française peut s'appuyer dans les Balkans occidentaux sur les nombreuses manifestations institutionnelles auxquels la France est associée. Pour optimiser son efficacité, la politique d'influence française doit également s'adresser aussi souvent que possible de manière directe aux organisations de la société civile présentes dans les pays des Balkans occidentaux.

Portefeuille à fin mars 2022 (en millions d'euros)

Groupe AFD avec PROPARCO



Source : Groupe AFD, Le groupe AFD dans les Balkans occidentaux, mars 2022

En dernier lieu, la poursuite et l'accélération du déploiement de l'Agence française de développement (AFD) dans les Balkans est un levier de renforcement de l'influence française. Après l'ouverture d'une agence régionale à Belgrade en 2019, l'AFD devrait atteindre un volume d'investissements de 1,2 milliard d'euros à la fin de l'année 2023 dirigé en priorité vers des projets en lien avec la transition écologique.

2. Le renforcement de la présence stratégique et diplomatique de la France dans les Balkans est un levier de consolidation de l'intégration européenne de la région

La promotion des initiatives diplomatiques françaises et le renforcement de la présence militaire française dans les Balkans sont également des leviers de consolidation de l'influence française dans la région.

En premier lieu, la promotion du format diplomatique de la Communauté politique européenne (CPE), proposé par le Président de la République française dans un discours du 9 mai 2022, est un levier d'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux dans un format multilatéral plus souple et permettant de contribuer à l'apaisement des tensions régionales, comme en témoigne la réunion de médiation entre la Serbie et le Kosovo organisée par la France, l'Allemagne et l'Union européenne lors du sommet de la CPE à Chisinau le 1^{er} juin 2023.

L'initiative française de la Communauté politique européenne (CPE) est un instrument d'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux

En second lieu, alors que les armées françaises sont présentes au sein de l'opération de l'Union européenne EUFOR-Althea en Bosnie-Herzégovine, la présence de militaires français au sein de la Force du Kosovo (KFOR) de l'Alliance atlantique serait en cohérence avec le réinvestissement diplomatique de la France dans la région et contribuerait à diffuser l'analyse stratégique française de la situation dans les Balkans au sein de l'OTAN.

B. L'UNION EUROPÉENNE PEUT ACCÉLÉRER L'INTÉGRATION DES BALKANS OCCIDENTAUX EN INTENSIFIANT SON ACCOMPAGNEMENT DES PAYS CANDIDATS ET EN RÉFORMANT SON PROCESSUS D'INTÉGRATION

Alors que la perspective européenne des Balkans occidentaux a été consacrée par l'Union européenne depuis plus de vingt ans, **la lenteur du processus d'élargissement actuel constitue un facteur de discrédit de l'action de l'Union dans les Balkans occidentaux.** Ce risque de perte de crédibilité est en outre accentué par le contexte actuel de « guerre hybride mondialisée » aggravée par la guerre en Ukraine.

L'Union européenne doit moderniser son processus d'élargissement pour renforcer l'effectivité de la perspective européenne des Balkans occidentaux

En premier lieu, l'Union européenne peut renforcer son soutien aux pays des Balkans occidentaux pour lutter contre les attaques hybrides, en particulier dans les champs cyber et informationnel, en s'appuyant sur des partenariats multilatéraux à l'image du centre de

développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux ouvert à Podgorica (Monténégro) avec l'aide de la France et de la Slovénie.

En second lieu, **l'Union européenne doit réformer le processus actuel d'intégration pour le rendre plus progressif ce qui permettra de renforcer l'effectivité des bénéfices pour les populations des pays des Balkans et d'accélérer la convergence économique avec les pays de l'Union.**

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

1. Accélérer le déploiement de la politique d'aide publique au développement pour en faire un levier de l'influence française dans les Balkans.
2. Consolider l'activité des entreprises françaises dans les Balkans pour la mettre en cohérence avec le réinvestissement diplomatique de la France dans la région.
3. Diversifier la politique culturelle et d'influence française dans les Balkans en s'adressant directement aux organisations de la société civile.
4. Renforcer la participation française aux opérations militaires internationales dans les Balkans en déployant des militaires français au sein de la Force du Kosovo (KFOR).
5. Promouvoir le format de la Communauté politique européenne (CPE) comme levier d'intégration européenne des Balkans.
6. Renforcer le soutien de l'Union européenne aux pays des Balkans en matière de lutte contre les attaques hybrides, notamment dans les champs cyber et informationnel.
7. Moderniser le processus d'élargissement de l'Union européenne pour renforcer sa progressivité, son effectivité et sa crédibilité.



Christian Cambon
Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Olivier Cigolotti
Rapporteur
Sénateur de la
Haute-Loire
(UC)



Hélène Conway-Mouret
Rapporteur
Sénatrice des Français
établis hors de France
(SER)