

Les Balkans occidentaux, pierre de touche de la politique étrangère allemande et européenne

Julia WANNINGER

Mai 2016

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette *Note du Cerfa* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtiges Politik et la **Robert Bosch Stiftung**.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

ISBN : 978-2-36567-568-0

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Comment citer cette publication :

Julia Wanninger, « Les Balkans occidentaux, pierre de touche de la politique étrangère allemande et européenne », *Notes du Cerfa*, n° 130, mai 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org



Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org



Site internet : ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économiques et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Julia Wanninger est chef de bureau et collaboratrice scientifique d'un député allemand au Parlement européen à Bruxelles. Elle travaille sur les relations extérieures de l'UE vis à vis des Balkans occidentaux, les relations UE-Russie et le Partenariat oriental. Ayant suivi un cursus de science politique franco-allemand, elle est diplômée de l'Université libre de Berlin et de Sciences Po Paris.

Dans ce texte, elle exprime son point de vue personnel.

Résumé

La politique de l'Allemagne envers les Balkans de l'Ouest se caractérise par un engagement continu qui comprend pourtant plusieurs phases, à savoir la reconstruction, la stabilisation, la consolidation de l'État de droit et de l'économie du marché, enfin de *member-state building*.

Les pays des Balkans de l'Ouest jouent un rôle tout aussi central pour la politique étrangère allemande que pour la politique étrangère européenne. Le conflit du Kosovo en 1999 a confronté la classe politique allemande à un dilemme, « plus jamais la guerre » ou « plus jamais Auschwitz ». Les Balkans de l'Ouest rappellent en même temps à l'UE sa promesse de partage de paix, de prospérité et de solidarité avec ses voisins de l'Europe du Sud-Ouest. Le défi posé par le flux migratoire domine actuellement les relations bilatérales entre les Balkans de l'Ouest et l'Allemagne, mais la politique étrangère allemande se comprend avant tout comme une contribution à une politique d'élargissement engagée.

Depuis l'automne 2013, le gouvernement CDU/CSU et SPD a donné une nouvelle impulsion à la politique des Balkans de l'Ouest, par exemple en proposant en novembre 2014 une initiative germano-britannique pour la Bosnie-Herzégovine, et en août 2014, le sommet des Balkans. Dans les deux cas, le gouvernement allemand a misé sur des initiatives conjointes avec ses partenaires européens et sur le suivi de ces initiatives par d'autres États membres, ou par les institutions européennes. La France sera l'hôte de la prochaine édition du sommet des Balkans, qui aura lieu le 4 juillet 2016.

Les sommets annuels des Balkans devraient renforcer la confiance de la population des six pays de la région en leur avenir européen. Ils promeuvent également la coopération régionale et contribuent ainsi à ancrer les mécanismes de coordination et de coopération que de futurs États membres de l'UE doivent acquérir. En même temps, ils pourraient détourner l'attention des élites politiques de la réforme, longue et difficile, de l'État de droit, vers d'autres projets réalisables à moyen terme. Quoiqu'il en soit, la France et l'Allemagne doivent poursuivre leur engagement afin que le soutien de l'UE aux réformes démocratiques et économiques dans les Balkans de l'Ouest ne faiblisse pas.

Abstract

Germany's policy towards the Western Balkans is marked by continuous commitment that put different emphasis in different phases: reconstruction, stabilisation, consolidation of rule of law and market economy as well as *member state-building*.

The Western Balkans plays a central role for German foreign policy just as for EU foreign policy. The Kosovo conflict in 1999 confronted German foreign policy practitioners with a decision between "never again war" and "never again Auschwitz". At the same time the Western Balkans remind of the EU's promise to share peace, prosperity and solidarity with its South-eastern European neighbors, too. Although the topic of migration currently dominates bilateral relations with the Western Balkans, German foreign policy can mainly be understood as a contribution to a committed EU enlargement policy.

Since autumn 2013, the federal government of CDU/CSU and SPD has set new priorities in its policy towards the Western Balkans, e.g. the British-German initiative for Bosnia-Herzegovina in November 2014 or the annual Western Balkans Summit that have been taking place since August 2014. In both cases the federal government has opted for joint initiatives with European partners or the continuation of its initiatives by other EU member states or the EU institutions. France will host the Western Balkans Summit on July 4, 2016.

The Western Balkans Summits bear the potential to increase confidence into their European future among the population of the six Western Balkans countries. They also promote regional cooperation and contribute towards anchoring the necessary mechanisms for coordination and cooperation between EU member states. At the same time, they bear the risk of diverting attention of political elites away from lengthy rule of law-related reforms to mid-term projects. Germany and France should advocate the EU's further active support for a continuation of democratic and market economy reforms in the Western Balkans.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
LES BALKANS OCCIDENTAUX, PIERRE DE TOUCHE DE LA POLITIQUE ETRANGERE DE L'ALLEMAGNE.....	10
La politique des Balkans, une politique européenne de paix	10
L'immigration, un autre lien entre l'Allemagne et les Balkans	12
LA PERSPECTIVE D'ADHÉSION À L'UE, INSTRUMENT DE STABILISATION ET DE TRANSFORMATION ?	17
L'Allemagne, force motrice de la stabilisation régionale	17
Le rôle de l'Allemagne dans la politique d'élargissement de l'UE	19
<i>MEMBER-STATE BUILDING. UN OBJECTIF AMBITIEUX POUR L'ENGAGEMENT DE L'ALLEMAGNE DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX</i>	22
De « second violon » à « chef d'orchestre » ?	22
Une transformation 2.0 – De la démocratie effective à l'État membre engagé dans la coopération européenne	23
CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....	27

Introduction

« Sans les Balkans, l'Union européenne n'est pas achevée », ont déclaré Frank-Walter Steinmeier, Ministre des Affaires étrangères allemand, et son homologue autrichien Sebastian Kurz, à l'occasion du Sommet sur les Balkans occidentaux qui s'est tenu à Vienne en août 2015. Leur déclaration commune, publiée simultanément dans plusieurs journaux européens¹, a renforcé la perspective d'adhésion offerte aux pays voisins de l'Europe du Sud-Est².

La politique étrangère allemande dans les Balkans occidentaux se caractérise par la continuité d'un engagement que l'on peut comprendre selon plusieurs phases. Alors que cet engagement a constitué dans les années 90 une contribution à la gestion internationale de la crise et du conflit dans les Balkans, la République fédérale a initié une phase de stabilisation en 1999 avec l'initiative du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, qui mettait l'accent sur la reconstruction après le conflit. Le Pacte a été ensuite élargi par le processus de stabilisation et d'association, lancé la même année par l'UE, le point focal étant le rapprochement avec les pays des Balkans. L'Allemagne maintient aujourd'hui un engagement fort en accord avec ses partenaires européens, afin que la dynamique des réformes initiée par la perspective d'adhésion se maintienne à un rythme soutenu.

Les Balkans occidentaux représentent pour la politique étrangère de l'Allemagne une mise à l'épreuve essentielle. La guerre du Kosovo de 1999 a confronté les responsables politiques à la douloureuse alternative, « plus jamais la guerre » (et donc plus jamais d'engagement militaire des soldats allemands sur les territoires européens), ou bien « plus jamais Auschwitz ». La décision qui a été prise à l'occasion du conflit fut celle d'une

1. F.-W. Steinmeier et S. Kurz, « Ohne den Westbalkan wäre die EU unvollständig », 27. August 2015, accessible à l'adresse : www.wienerzeitung.at.

2. Jusqu'à présent, deux États des Balkans de l'Ouest conduisent des négociations d'adhésion avec l'UE, le Monténégro depuis juin 2012 et la Serbie depuis janvier 2014. Le statut officiel de candidat a été reconnu à l'Ancienne République yougoslave de Macédoine en 2005. En raison d'une polémique sur son nom avec la Grèce, le Conseil des Ministres de l'UE n'a toutefois pas encore ouvert les négociations, malgré la recommandation faite en ce sens par la Commission européenne. L'Albanie bénéficie depuis juin 2014 du statut de candidat officiel, et espère une recommandation prochaine pour l'ouverture des négociations. La Bosnie-Herzégovine a déposé en février 2016 une demande pour devenir membre, l'accord de stabilisation et d'association (ASA) étant entré en vigueur en juin 2015. L'ASA, signé en octobre 2015 avec le Kosovo, est entré en vigueur le premier avril 2016.

participation allemande sous l'autorité de l'OTAN contre les forces armées yougoslaves en Serbie et au Kosovo, afin d'empêcher de nouvelles épurations ethniques de masse, comme celle qui avait eu lieu en juin 1995 à Srebrenica. Suite à l'intervention de l'OTAN, l'Allemagne s'est engagée pour la stabilisation politique et économique des pays voisins de l'Europe du Sud-Est. Aujourd'hui, elle soutient leur évolution vers le statut de membres de l'UE, capables d'entretenir au niveau régional de bonnes relations de coopération.

Les Balkans ont en outre joué un rôle constitutif pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE. Les conflits issus de la désintégration de la Yougoslavie ont mis en évidence la nécessité, pour les pays de l'Union européenne, de mettre en place une politique étrangère commune et de se donner les outils à la fois politiques, financiers et militaires susceptibles d'apporter et de maintenir la paix, la stabilité et la prospérité à ses voisins proches que sont les pays de l'Europe du Sud-Est. La perspective d'adhésion est apparue comme une incitation appropriée à l'établissement de relations pacifiques entre les pays des Balkans, ainsi qu'aux réformes démocratiques à mettre en place.

La politique que conduit aujourd'hui l'Allemagne dans les Balkans occidentaux peut se comprendre dans son ensemble comme une contribution à la politique d'élargissement de l'UE. L'Allemagne se fait l'avocate d'une perspective d'adhésion claire pour ces pays, et défend simultanément le respect strict des critères de Copenhague en vue de l'adhésion, afin que les points suivants soient validés avant l'entrée dans l'UE : consolidation de démocraties fondées sur le droit et politiquement stables, économies de marché susceptibles d'affronter la concurrence, communautés ethniques bien intégrées dans la société.

Parallèlement, la politique allemande dans les Balkans occidentaux se caractérise aussi par des enjeux bilatéraux. Depuis la fin de la guerre vivent en Allemagne de nombreuses personnes qui sont arrivées comme réfugiés, depuis les pays de l'ex-Yougoslavie et de l'Albanie. Leur intégration contribue au renforcement des liens économiques entre l'Allemagne et les Balkans. Dans le cas du Kosovo, l'importance des transferts d'argent reflète un degré de dépendance élevé de l'économie locale. Au cours des dernières années, l'Allemagne a été confrontée à une forte hausse des demandes d'asile en provenance des Balkans de l'Ouest. Le phénomène conforte la République fédérale dans la politique de développement qu'elle conduit en faveur de la région, et devrait l'inciter à maintenir son niveau d'engagement dans les années qui viennent.

Depuis l'automne 2013, le gouvernement de coalition CDU/CSU et SPD a donné une nouvelle impulsion aux relations avec les pays des

Balkans, et entrepris de nouvelles actions favorisant les réformes internes et le rapprochement avec l'UE. Parmi celles-ci, on mentionnera l'initiative anglo-allemande pour la Bosnie-Herzégovine de novembre 2014, ou les Sommets annuels des Balkans, mis en place avec une périodicité annuelle en août 2014 sous le nom de « processus de Berlin ». Dans les deux cas, le gouvernement fédéral a misé sur des initiatives conjointes avec ses partenaires européens et sur la reprise de ses initiatives propres par d'autres États membres ou les institutions de l'UE.

La politique étrangère allemande dans les Balkans vise à faire des pays voisins de l'Europe du Sud-Est des partenaires européens, c'est-à-dire des États membres capables de coopérer efficacement. C'est ce qui explique son engagement en faveur d'une politique européenne ambitieuse et la mise en place d'actions politiques appropriées. En raison d'enjeux spécifiques dans les relations bilatérales entre l'Allemagne et les pays de la région – par exemple les flux migratoires –, la République fédérale a un intérêt tout particulier à conforter la stabilité politique et économique dans les pays des Balkans, de manière à ce que les conditions de vie concrètes s'améliorent durablement.

Nous analyserons dans les pages qui suivent la politique étrangère allemande dans les pays des Balkans de l'Ouest depuis la fin du conflit au Kosovo, afin de mieux dégager les différences qui peuvent exister entre l'Allemagne et les autres États membres de l'UE, que ce soit en matière de perception de la réalité, de conceptions politiques ou de poursuite des intérêts propres. Nous poursuivrons par l'examen de la contribution de l'Allemagne à la politique d'élargissement de l'UE dans les pays des Balkans de l'Ouest, avant de proposer une évaluation des actions de politique étrangère actuellement conduites par l'Allemagne dans la région.

Les Balkans occidentaux, pierre de touche de la politique étrangère de l'Allemagne

Autant pour la politique étrangère allemande après la réunification que pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE, qui en était alors à ses balbutiements, la guerre de Yougoslavie et tout particulièrement la guerre du Kosovo ont représenté un moment crucial. Ces conflits conservent jusqu'à aujourd'hui toute leur signification, notamment pour la crédibilité de la politique d'élargissement de l'UE.

La politique des Balkans, une politique européenne de paix

L'année 2014, année de commémorations, a montré que l'implication allemande dans les pays des Balkans reste profondément liée aux expériences historiques de la guerre et de la paix en Europe. Le Sommet des Balkans, lancé en août 2014 à Berlin, part de la volonté de commémorer les 100 ans de l'éclatement de la Première Guerre Mondiale et de lancer en même temps une action tournée vers l'avenir³. Cent ans après le début de la guerre à laquelle avait mis fin le Traité de Versailles, se sont réunis à Sarajevo en juin 2014, à l'invitation de l'Office franco-allemand de la jeunesse, des jeunes venant d'Allemagne, de France et des pays des Balkans, afin d'organiser les commémorations et d'initier ensemble divers projets de coopération. Le ministre d'État aux Affaires européennes, Michael Roth, a rappelé à cette occasion le chemin de réconciliation parcouru par la France et l'Allemagne, un chemin d'amitié et de coopération qui a réuni les deux pays voisins dans le cadre européen. Il a aussi évoqué ce pouvoir de transformation que revêt la perspective européenne pour les pays d'Europe centrale, d'Europe de l'Est et dans les Balkans, en soulignant combien le processus d'élargissement de l'UE a déjà contribué à la résolution des conflits et à la stabilisation de la région. La

3. Podcast (vidéo) de la Chancellerie, le 23 août 2014, disponible sur : www.bundeskanzlerin.de.

division en Europe ne pourra être surmontée qu'à la condition que les pays des Balkans trouvent également leur voie vers l'Union européenne⁴.

La guerre du Kosovo de 1999 a déclenché en Allemagne un débat sur la responsabilité nationale dont l'importance n'a jamais été démentie jusqu'à aujourd'hui. Le gouvernement fédéral a été alors placé devant la demande, exprimée par ses partenaires européens, d'une intervention commune sous le commandement de l'OTAN, afin d'éviter une potentielle épuration ethnique de masse, semblable à celle qui avait eu lieu en juin 1995 à Srebrenica. Il se confrontait à la question délicate de savoir s'il était politiquement raisonnable d'engager à nouveau des soldats allemands sur le territoire européen, ce qui représentait une première depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La décision de la participation militaire à l'action de l'OTAN contre la Serbie fut prise par le gouvernement de coalition formé par le SPD et les Verts, à peine formé et pas encore entré en fonction, en accord avec le gouvernement précédent CDU/ CSU et FDP. Le Ministre écologiste des Affaires étrangères, Joschka Fischer, forgea à cette occasion la formule : « J'ai appris non seulement le "plus jamais la guerre", mais aussi le "plus jamais Auschwitz"⁵ ».

Simultanément, les Balkans ont mis à l'épreuve la politique étrangère européenne, la guerre ayant beaucoup contribué au développement de la Politique étrangère et de sécurité commune au cours des années 1990. La Stratégie européenne de sécurité de 2003 renvoie en effet à la guerre dans les Balkans, pour souligner la nécessité que l'Union européenne exerce ses responsabilités au niveau global en matière de sécurité et de gouvernance, et par conséquent, qu'elle ait une stratégie propre de sécurité. Le conflit rappelait que la guerre n'avait pas définitivement disparu du continent européen. La stabilité a été restaurée dans les pays des Balkans de l'Ouest, mais la crédibilité de la politique étrangère de l'UE dépend encore de la consolidation des résultats obtenus⁶. En raison du retrait progressif des États-Unis des missions de paix dans les Balkans à partir de 2001, la valeur de pierre de touche décisive que revêt la région pour la politique extérieure de l'UE n'a fait que croître.

4. M. Roth, Discours prononcé à l'occasion de la conférence « Junges Europa » (Jeune Europe) à Sarajevo, le 28 juin 2014, disponible sur : www.auswaertiges-amt.de.

5. J. Fischer, *Die rot-grünen Jahre [Les Années rouge-vert]*, Cologne, Kiepenheuer und Witsch, 2007, p. 185.

6. Stratégie européenne de sécurité, le 12 décembre 2003, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu>.

L'engagement politique de l'UE, soutenu par l'Allemagne, repose sur l'idée d'une extension aux Balkans du modèle de paix européen⁷. Ce modèle consiste à apporter la paix, la démocratie et la prospérité économique grâce à l'intégration européenne des États membres. En tant que membre fondateur de ce qui s'appelait alors la Communauté européenne, l'Allemagne s'est engagée à contribuer au projet de l'intégration européenne. Son engagement est inscrit dans sa Loi fondamentale⁸. La politique étrangère de l'Allemagne poursuit par conséquent l'idée que la stabilisation des pays des Balkans, ainsi que leur transformation politique et économique, doivent conduire à la réalisation d'une Europe unie incluant les Balkans de l'Ouest, cet aboutissement ayant pour effet d'entériner la crédibilité de la politique étrangère et de la politique d'élargissement de l'UE⁹.

L'immigration, un autre lien entre l'Allemagne et les Balkans

Les relations bilatérales entre l'Allemagne et chacun des pays des Balkans de l'Ouest sont très largement marquées par ces trois aspects : la diaspora issue des Balkans en Allemagne, l'importance de l'Allemagne comme partenaire dans l'économie, le commerce et les investissements, enfin le flux migratoire comme sujet qui reste d'actualité.

7. L'accord de coalition de 2013 contient la déclaration suivante : « L'élargissement de l'UE est une politique européenne de paix active. Les élargissements de l'UE réalisés jusqu'à présent sont dans l'intérêt de l'Allemagne et de l'Europe. Nous serons attentifs à ce que ce processus se poursuive dans le respect strict des critères d'adhésion, et que les États des Balkans de l'Ouest aient une perspective d'adhésion claire. [...] Pour l'élargissement, l'application de critères stricts et la mesure des progrès réalisés sont des éléments importants. Les capacités démontrées par les candidats à l'adhésion et les capacités d'accueil démontrées par l'Union européenne sont toutes deux déterminantes. » Voir l'accord de coalition de 2013 publié par le Gouvernement fédéral, disponible sur : www.bundesregierung.de.

8. Le Préambule de la Loi fondamentale allemande déclare que la volonté du peuple allemand est de « servir la paix dans le monde comme membre de plein droit d'Europe unie ». L'article 23 (1) modifié en 1992 fait de l'intégration européenne un objectif d'État : « La République fédérale allemande contribue à la réalisation d'une Europe unie par le développement de l'Union européenne [...] ». »

9. Alors ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer écrit dans ses mémoires (*Die rot-grünen Jahre, op. cit.*, p. 247.) : « Les Balkans de l'Ouest n'ont suivi l'évolution européenne ni après 1945, ni après 1989, mais en restaient à l'ère du nationalisme, des guerres et des sécessions nationalistes. Il fallait donc, en réponse à la crise de l'Europe du Sud-Est, non pas réinventer la roue, mais seulement apporter la même réponse à cette région que celle dont l'Europe dans son ensemble avait montré la pertinence après 1945 et après 1989. Et cela ne signifiait pas moins que d'ouvrir aussi à cette partie de l'Europe le chemin de l'intégration, de la démocratie, du règne du droit et du progrès économique et social. »

En 2014, on recensait plus d'un million de personnes vivant en Allemagne originaires des pays des Balkans de l'Ouest¹⁰. Parmi celles-ci, on comptait 238 000 personnes originaires de Bosnie-Herzégovine et 285 000 personnes originaires de Serbie. Il ne faut pas négliger non plus la diaspora des Albanais du Kosovo, notamment parce que les transferts d'argent continuent de jouer un rôle crucial dans l'économie locale. En 2014, ces transferts ont atteint 700 millions d'euros, soit 12,6 % du PIB du Kosovo. Chaque année depuis 2008, environ 30-40 % de ces transferts sont faits depuis l'Allemagne, qui occupe en ce domaine la première place¹¹.

Pour nombre d'États de la région des Balkans de l'Ouest, pour lesquels l'UE représente les deux tiers du commerce extérieur, l'Allemagne compte parmi les partenaires commerciaux les plus importants, voire comme le plus important¹². Toutefois, le commerce extérieur avec la région ne représente aujourd'hui que 0,3 % du commerce extérieur allemand¹³. L'Allemagne est certes présente comme investisseur dans la région, surtout en Serbie, mais dans les autres pays, elle est devancée par l'Autriche, la Grèce ou l'Italie.

Dans l'aide bilatérale au développement, l'intérêt de l'Allemagne est également celui d'une consolidation politique, économique et sociale. Les institutions européennes occupent la première place parmi les financeurs de l'aide au développement dans la région, mais l'Allemagne est en règle générale le premier financeur de l'aide bilatérale¹⁴, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine où cette place revient aux États-Unis. Un axe clair de l'aide au développement apportée par l'Allemagne consiste à encourager le développement socio-économique.

En raison des effets de la crise économique et financière européenne, sensibles dans les pays de la région depuis 2009, les problèmes économiques et sociaux s'aggravent, en particulier le taux de chômage élevé chez les jeunes, la précarité des conditions de travail et la faible qualité dans le secteur de l'éducation ainsi que la corruption dans ce secteur. L'émigration en provenance de ces pays, principalement le « *brain drain* » des jeunes gens qualifiés, prend de l'ampleur.

10. « Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014 » [« Population et emploi. La population d'origine immigrée, résultats d'un micro-recensement en 2014 »] Office fédéral de la statistique, Wiesbaden, 2015, p. 148.

11. Rapport annuel 2014, Banque centrale de la République du Kosovo, Pristina, juin 2015, disponible sur : www.bqk-kos.org.

12. Auswärtiges Amt, Informations pays, 2015, disponible sur : www.auswaertiges-amt.de.

13. Commerce extérieur. Classement des partenaires commerciaux pour le commerce extérieur de la République fédérale d'Allemagne, Office fédéral de la statistique, Wiesbaden, 22 octobre 2015.

14. OCDE 2015, statistiques disponible sur : www2.compareyourcountry.org.

L'Allemagne est l'un des pays favorisés pour les candidats à l'émigration parmi les jeunes des Balkans. Alors que le taux de chômage des jeunes en 2014 s'établit en moyenne à 22,4 % dans les pays de l'UE, il atteint des chiffres sensiblement plus élevés dans la région, entre 35 % et 62 %¹⁵. Selon une étude publiée en 2015 par la Fondation Friedrich-Ebert, nombreux sont les jeunes qui souhaitent quitter leur pays, en Albanie, Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine : ils sont 49 % à se dire « très vraisemblablement » disposés à partir, 67 % à l'être « assez vraisemblablement ». Parmi les pays cités par les candidats à l'émigration, l'Allemagne occupe la première place parmi les pays d'Europe de l'Ouest¹⁶.

L'Allemagne exerce également un attrait certain pour les jeunes des Balkans en vue de leur formation universitaire, comme le montre la forte croissance du nombre d'étudiants en provenance de ces pays. Selon une enquête de 2015 menée par le DAAD et le Centre allemand pour l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, le Kosovo fait partie des pays dont le nombre d'étudiants présents en Allemagne a le plus fortement augmenté entre 2012 et 2014, avec une progression de 37 %. Le nombre d'étudiants albanais et serbes présents dans les universités allemandes a aussi sensiblement augmenté entre 2011 et 2013, avec des progressions respectives de 26 % et de 21 %¹⁷.

Avec l'Italie et la Grèce, l'Allemagne fait partie des pays membres de l'UE les plus appréciés des travailleurs migrants issus des Balkans depuis les années 1960. En outre, à la suite de la désintégration de la Yougoslavie et de l'éclatement de la guerre, le nombre de demandeurs d'asile en Allemagne en provenance des pays affectés par le conflit a fortement augmenté, puis entamé une décrue à partir de 1995.

Depuis l'automne 2011, on observe à nouveau une hausse des demandes d'asile en provenance des Balkans. L'Allemagne et la France sont particulièrement touchées par le phénomène, mais pour la seule année 2013, l'Allemagne a reçu 60 % de demandes d'asile supplémentaires

15. Le taux de chômage des jeunes entre 15 et 24 ans par pays est le suivant : Monténégro 35,8 %, Albanie 39 %, Serbie 47,1 %, Ancienne République yougoslave de Macédoine 53,1 %, Kosovo 61 %, Bosnie-Herzégovine 62,7 %. Eurostat, « Basic figures on enlargement countries » [« Chiffres clés des pays candidats à l'adhésion »], 2015, disponible sur : <http://ec.europa.eu>.

16. D. Taleski et B. Hoppe, « Jugendliche in Südosteuropa. Lost in Transition » [« La jeunesse dans l'Europe du Sud-Est. Lost in Transition »], Friedrich-Ebert-Stiftung, juillet 2015, disponible sur : <http://library.fes.de>.

17. « Wissenschaft weltoffen 2015 » [« 2015, la science ouverte sur le monde »], Deutscher Akademischer Auslandsdienst (DAAD), 2015, p. 34.

que la France pour les ressortissants des pays des Balkans de l'Ouest¹⁸. On fait souvent le lien entre la hausse des demandes et les accords de l'UE sur la libéralisation des visas pour les pays des Balkans de l'Ouest, dont l'entrée en vigueur a eu lieu en décembre 2009 pour la Macédoine, le Monténégro et la Serbie, en 2010 pour l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine.

L'émigration en Allemagne depuis les pays des Balkans occidentaux a connu au cours des dernières années une progression aussi bien absolue que relative, avec 100 000 personnes en 2014, ce qui représente une proportion de 6,7 % par rapport au nombre total d'immigrés entrés dans le pays¹⁹. Parallèlement à cette tendance migratoire, l'Allemagne est confrontée à une vague inédite de demandeurs d'asile en provenance de la région. Un quart des demandeurs d'asile vient des six pays formant les Balkans occidentaux²⁰. Au cours de la première moitié de l'année 2015, le nombre de demandes a connu une augmentation si forte que leur proportion représentait 40 % de l'ensemble des demandes d'asile²¹.

Grâce à des mesures efficaces, le nombre de demandes en provenance des Balkans a fortement reculé depuis. L'Office fédéral de l'immigration et des réfugiés, en coopération avec les ambassades allemandes, a lancé dans les pays concernés au cours de l'été 2015 des campagnes d'information ciblées. Dans la presse et sur les réseaux sociaux, celles-ci pointaient les faibles chances pour un demandeur d'asile d'obtenir gain de cause en Allemagne – avec des résultats sensibles. En janvier 2016, l'Albanie et la Serbie figurent encore parmi les dix principaux pays d'origine des demandeurs d'asile, même si à ce moment-là plus de 3,3 % des demandes d'asile proviennent de ces pays²². Le taux de reconnaissance des demandes issues de ressortissants des pays des Balkans de l'Ouest a été proche de 0 % pendant la période, et le taux de protection inférieur à 1 %.

En raison de l'attractivité de l'Allemagne à la fois comme lieu de formation et comme terre d'accueil pour travailleurs migrants, le sujet de l'immigration devrait encore marquer profondément les relations bilatérales entre l'Allemagne et les pays des Balkans dans les années à

18. S. Alscher, J. Obergfell et S. R. Roos, « Migrationsprofil Westbalkan. Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze » [« Profil des migrants dans les Balkans de l'Ouest. Causes, défis, propositions »], Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Office fédéral des migrations et des réfugiés], Nuremberg, mai 2015, p. 5.

19. Rapport sur l'immigration 2014, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Office fédérale de la migration et des réfugiés], Nuremberg, 2015.

20. L'Office fédéral en chiffres, 2014. Demandes d'asile, immigration et intégration, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nuremberg, 2015, p. 12.

21. Chiffres clés sur les demandes d'asile, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nuremberg, août 2015.

22. Chiffres actuels sur les demandes d'asile, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nuremberg, janvier 2016.

venir. Le phénomène ne devrait pas rester sans effet sur la politique étrangère allemande et sur la contribution qu'elle apporte à la politique étrangère et d'élargissement de l'UE.

La perspective d'adhésion à l'UE, instrument de stabilisation et de transformation ?

Alors que l'Allemagne est perçue dans les Balkans de l'Ouest comme un porte-parole important de l'élargissement, la demande qu'elle formule de respecter strictement les critères d'adhésion ainsi que des critères supplémentaires pour les pays de l'ancienne Yougoslavie, telles la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, les relations constructives de bon voisinage ou la coopération régionale, apparaissent dans la région comme le signe d'une rigueur particulière.

L'Allemagne, force motrice de la stabilisation régionale

Les pays des Balkans de l'Ouest réclament de l'Allemagne le même engagement en faveur de leur entrée dans l'Union européenne que pour les pays de l'Est. Dès les années 1990, l'Allemagne a été l'un des premiers États membres de l'UE à se prononcer en faveur de l'ouverture du processus d'adhésion aux pays d'Europe centrale et orientale. Dans un discours devenu depuis célèbre, prononcé à l'Université de Humboldt à Berlin en mai 2000, le ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer déclarait que l'élargissement était « l'intérêt supérieur » de l'Allemagne. Il soulignait que l'élargissement constituait un vrai programme économique au niveau européen, et que l'économie allemande devait en profiter en raison de sa situation centrale en Europe. Aussi l'Allemagne devait-elle continuer à se faire l'avocat de l'élargissement à l'Est, soulignait Fischer²³, dont les prises de position retenaient une attention particulière dans les pays des Balkans. Ceux-ci ont alors souhaité que l'Allemagne s'engage de la même manière en faveur de leur adhésion à l'UE.

23. J. Fischer, « Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration » [« D'une confédération à une fédération d'États »]. Discours du 12 mai 2000 prononcé à l'université Humboldt à Berlin, disponible sur : <http://whi-berlin.de>.

Les dispositions traditionnellement favorables de la politique étrangère allemande à l'égard d'un élargissement vers l'Est et le Sud-Est de l'Europe s'expliquent d'abord par une prise de position générale à l'égard du processus européen d'intégration. Dans ce cadre, la politique d'élargissement apparaît comme un instrument de la politique étrangère au service d'une Europe unie, un objectif d'État que décrivent le Préambule et l'Article 23 de la Loi fondamentale. Depuis la fin de la guerre des Balkans et de cette période de gestion de conflit, le but que poursuit la politique étrangère allemande est d'abord celui de la reconstruction et de la stabilisation, que ce soit dans les relations interétatiques et les relations interethniques, ou dans la situation politique et économique de la région. Aussi l'Allemagne a-t-elle été l'initiatrice, en 1999, du « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est²⁴ » immédiatement après la fin de la guerre du Kosovo.

Le ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer, avait alors justifié la nécessité d'établir un pacte de stabilité en soulignant que la perspective d'adhésion des pays des Balkans de l'Ouest constituait une perspective sur le long terme. Même si l'Union européenne disposait d'instruments de préparation à l'adhésion, expliqua Fischer, leurs effets, loin d'être immédiats, ne se feraient sentir qu'avec retard. Il fallait donc couvrir l'intervalle de temps par un instrument de stabilisation approprié, comparable à celui que le Plan Marshall avait représenté pour l'Europe de l'Ouest après 1947²⁵.

L'Allemagne avait présenté le projet d'un « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est » dès le début de l'année 1999, pendant qu'elle exerçait la présidence du Conseil de l'Union européenne et immédiatement après la fin de la guerre au Kosovo. Le Parlement européen se prononça très majoritairement en faveur du Pacte et de la perspective d'adhésion à long terme, après un débat en présence de Joschka Fischer ; l'Union européenne entérina ensuite le Pacte de stabilité par une décision du Conseil des Ministres du 17 mai 1999²⁶. Dès le mois suivant, le processus de stabilisation et d'association était lancé, afin de compléter le Pacte de stabilité et de préparer les pays des Balkans à un rapprochement avec l'UE.

Si l'on considère la phase précoce de stabilisation, l'initiative du « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est » a finalement permis à

24. J. Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, op. cit., p. 247-250 ; T. Gallagher, *The Balkans in the New Millennium. In the Shadow of War and Peace* [Les Balkans dans le nouveau millénaire], New York, Routledge, 2015, p. 168.

25. J. Fischer, op. cit., p. 247.

26. Communiqué de presse du Conseil général à Bruxelles, 17 mai 1999, disponible sur : <http://europa.eu>.

l'Allemagne d'orienter dans une large mesure la politique de l'UE à l'égard des Balkans. Le rôle particulier qu'a joué l'Allemagne dans la conception de cette politique peut en outre s'expliquer par le fait qu'elle exerçait la présidence du Conseil de l'UE au cours de la première moitié de l'année 1999 – année décisive –, et que lui incombait la responsabilité d'établir une position européenne commune. L'intérêt pour une stabilisation politique, économique et sociale de la région se fondait entre autres sur le fait que l'Allemagne avait accueilli un nombre relativement important, par rapport à d'autres pays européens, de réfugiés albanais du Kosovo, et de manière générale de réfugiés issus des pays des Balkans de l'Ouest.

Le rôle de l'Allemagne dans la politique d'élargissement de l'UE

Bien que l'Allemagne soit en général considérée dans les Balkans de l'Ouest comme le porte-parole de l'élargissement de l'UE, cette image a commencé à changer à partir de 2008. En Serbie tout particulièrement, mais aussi dans les autres pays des Balkans, les déclarations du personnel politique allemand concernant le processus d'adhésion ont été accueillies avec beaucoup d'attention et ont donné lieu à de nombreux commentaires. À travers ces déclarations, l'Allemagne était toujours suspectée de vouloir introduire des critères supplémentaires pour l'adhésion au sein du Conseil des ministres de l'UE, ce qui pourrait conduire à repousser l'octroi du statut de candidat officiel, ou bien l'ouverture des négociations préalables à l'adhésion.

L'attention dont bénéficient en règle générale les déclarations du gouvernement fédéral, des élus du Bundestag ou des partis politiques, particulièrement en Serbie mais aussi au Kosovo, tient d'abord à l'importance de l'Allemagne comme partenaire économique pour la Serbie. Pendant la présidence Milosević, les membres du gouvernement kosovar en exil résidaient en Allemagne. L'attention aux positions allemandes tient également à l'engagement de la République fédérale dans les discussions directes entre Belgrade et Pristina, qui ont lieu depuis 2011 à Bruxelles sous l'égide de l'UE et sous la médiation de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi qu'à son appel à une normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo.

Le gouvernement fédéral a beaucoup insisté en 2011, dans le cadre des discussions sur l'octroi à la Serbie du statut de candidat à l'adhésion, pour que la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo fasse partie des négociations d'adhésion avec la Serbie. Lors d'une visite officielle à Belgrade, en août 2011, la Chancelière allemande souligna l'importance des

discussions conduites entre Belgrade et Pristina, et explicita ce que l'UE entendait concrètement par la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo²⁷. Les médias serbes commentèrent la visite officielle en présupposant que la Chancellerie voulait mettre de nouveaux critères sur la table. En réalité, la Chancellerie énumérait plutôt les attentes concrètes, factuelles, à l'égard de la Serbie, avec une clarté jusqu'à présent inhabituelle dans la mesure où les institutions de l'UE ont du mal à dire ce que recouvre exactement la « normalisation des relations » entre la Serbie et le Kosovo. L'indépendance du Kosovo n'est en effet toujours pas reconnue par cinq États membres de l'UE.

L'opinion dominante dans les médias et l'opinion publique serbes, selon laquelle l'Allemagne chercherait à durcir les critères d'adhésion à l'UE, a encore été renforcée par le fait que l'Allemagne demanda une date plus tardive pour l'octroi du statut de candidat et pour l'ouverture des négociations d'adhésion, alors que nombre d'États membres s'étaient déjà prononcés pour une date rapprochée. Les raisons de cette prise de position, du côté allemand, tenaient aussi à des motifs de politique intérieure : alors que le Conseil européen de l'été 2013 avait décidé d'entreprendre au plus tard en janvier 2014 les négociations d'adhésion avec la Serbie, le Bundestag allemand exigea que le processus commençât « au plus tôt en janvier 2014²⁸ ». La raison en était que les élections au Bundestag étaient fixées en 2013 pour la fin septembre.

L'engagement de l'Allemagne pour les discussions directes entre Belgrade et Pristina, ainsi que pour la normalisation entre la Serbie et le Kosovo, apparaît d'un côté comme l'aboutissement de l'engagement allemand en faveur de la stabilisation des Balkans de l'Ouest. D'un autre côté, ces actions sont aussi les prémices d'une nouvelle phase de la politique étrangère dans les Balkans. Le fait que le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est ait été confié à un Conseil de coopération régionale, en 2008, reflète le désir de la politique étrangère allemande et européenne de transférer la responsabilité du processus de stabilisation de l'UE et de ses États membres aux États de la région. Par la suite, le point focal de la politique étrangère allemande s'est déplacé vers la question de savoir comment les États des Balkans de l'Ouest pourraient être incités à devenir des États membres de l'UE, dont la coopération efficace avec les

27. D. Reljic, « Balkan-Besuch. Serbiens Angst vor Angela Merkel » [« La visite dans les Balkans. Angela Merkel et l'inquiétude de la Serbie »], *ZEIT online*, 22 août 2011 ; T. Fuster, « Ernüchterung in Serbien. Nach dem Besuch von Merkel erscheint die EU-Perspektive nebulöser denn je » [« Désillusion en Serbie. La perspective de l'UE apparaît plus confuse que jamais après la visite de Merkel »], *Neue Zürcher Zeitung*, 26 août 2011.

28. Motion des partis CDU/CSU et FDP, Bundestag, 25 juin 2013, disponible sur : <http://dip21.bundestag.de>.

partenaires européens se fonderait à la fois sur un travail multilatéral dans la région, et de bonnes relations de voisinage bilatérales.

Member-state building.

Un objectif ambitieux pour l'engagement de l'Allemagne dans les Balkans occidentaux

Depuis les élections de l'automne 2013 au Bundestag, le gouvernement de coalition CDU/CSU et SPD a entrepris plusieurs actions destinées à remettre en mouvement le processus de réforme dans les pays Balkans de l'Ouest. Parmi celles-ci, on peut évoquer l'initiative anglo-allemande de novembre 2014 (voir ci-dessous), tout comme les sommets annuels des Balkans qui ont débuté en 2014. Le droit de regard désormais étendu du Bundestag dans ce domaine pose la question de savoir si le rôle de l'Allemagne dans la politique d'élargissement a changé. Un examen plus approfondi montre qu'il ne s'agit pas d'un changement de politique, mais d'une évolution dans les priorités.

De « second violon » à « chef d'orchestre²⁹ » ?

La ratification du Traité de Lisbonne a entraîné en Allemagne, à la demande de la Cour constitutionnelle, un élargissement des pouvoirs du Bundestag et du Bundesrat en matière de politique européenne. Depuis l'automne 2009, le Bundestag doit être saisi non seulement lors de la conclusion d'un traité d'adhésion à l'UE, mais dès la décision d'ouvrir les négociations avec un pays candidat à l'adhésion. Le Bundestag s'est ainsi prononcé sur l'ouverture des négociations avec le Monténégro en novembre 2011 et avec la Serbie en juin 2013.

Le Bundestag joue ainsi un rôle singulier parmi les Parlements nationaux des États membres de l'UE, aucun autre Parlement n'ayant à être saisi lors de l'ouverture de négociations pour une éventuelle entrée dans l'UE. Seul le traité d'adhésion a besoin d'être ratifié à la fois par le Parlement européen et par les Parlements des 28 États membres, ce qui

29. T. Judah, « Germany and the Balkans. The pivot in the Balkans' EU ambitions », *The Economist*, 26 février 2013, disponible sur : www.economist.com.

veut dire que l'adhésion est nécessairement soumise aux procédures législatives.

La participation du Bundestag, dès la décision d'ouverture des négociations d'adhésion avec un pays candidat, confère au débat parlementaire en Allemagne et aux discussions dans l'opinion publique sur la politique d'élargissement une importance singulière. D'un côté, cette loi renforce la culture démocratique de la discussion sur les questions de politique étrangère ; de l'autre, le gouvernement ne peut ignorer l'attitude majoritairement sceptique de la population à l'égard de nouvelles adhésions à l'UE.

Selon une enquête conduite par Eurostat au printemps 2015, la population se prononce désormais majoritairement contre de nouveaux élargissements de l'UE : 67 % des personnes interrogées en Allemagne se prononcent contre les nouvelles adhésions, pour seulement 29 % d'opinions favorables. Dans les pays de l'UE, l'Allemagne se situe à la seconde place en matière de refus de l'élargissement. L'Autriche occupe la première place avec un taux de refus de 71 %, la France la quatrième place avec un taux de 63 %. La moyenne dans l'UE se situe à 49 % d'opinions défavorables et 39 % d'opinions favorables, alors que 12% ne se prononcent pas³⁰.

Dans ce contexte, il apparaît d'autant plus nécessaire de compléter la position par principe favorable à l'égard de l'entrée dans l'UE des pays des Balkans par une conditionnalité stricte et sans concessions politiques. L'Allemagne s'insère d'ailleurs bien dans le cadre de la politique d'élargissement de l'UE, un cadre posé comme très restreint par le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker au cours de l'été 2014, aucune nouvelle adhésion à l'UE ne devant se produire avant 2020³¹.

Une transformation 2.0 – De la démocratie effective à l'État-membre engagé dans la coopération européenne

Par rapport à la transformation politique et économique des pays des Balkans de l'Ouest, qui se trouve au centre de la politique allemande depuis

30. Eurobaromètre standard n° 83, printemps 2015, p. 176-177, disponible sur : <http://ec.europa.eu>.

31. J.-C. Juncker, « A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission », juillet 2014, disponible sur : <https://ec.europa.eu>.

la fin de la guerre du Kosovo, l'initiative anglo-allemande pour la Bosnie-Herzégovine constitue une nouvelle étape avec le processus de Berlin, qui prévoit annuellement un sommet des Balkans.

L'initiative lancée par les ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne en Bosnie-Herzégovine à l'automne 2014 est une tentative pour faire sortir la politique de l'UE de l'impasse où elle se trouvait depuis que l'on avait exigé l'application du jugement Sejdic et Finci de la Cour européenne des droits de l'homme³². Les ministres des Affaires étrangères, Philip Hammond et Frank-Walter Steinmeier, présentèrent un projet dans une lettre officielle de novembre 2014, projet qui fut entériné peu de temps après par le Conseil des ministres de l'UE. Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et Johannes Hahn, Commissaire à la politique de voisinage et aux négociations d'élargissement, organisèrent en décembre 2014 une visite officielle commune à Sarajevo. Celle-ci fut suivie en janvier 2015 par la visite de Philip Hammond et de Frank-Walter Steinmeier, qui présentèrent le projet devant le Parlement bosniaque.

Au cours de l'année 2015, les dirigeants bosniaques approuvèrent l'initiative anglo-allemande, devenue entre-temps une initiative européenne. Le gouvernement bosniaque accepta le calendrier des réformes et la mise en place des structures administratives nécessaires au rapprochement en cours avec l'UE. Après plusieurs années d'hésitation, les accords de stabilisation et d'association avec la Bosnie-Herzégovine purent entrer en vigueur en juin 2015.

La complexité de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, depuis les accords de paix internationaux de Dayton, rend difficile un accord de politique intérieure sur les réformes et leur mise en œuvre en vue du rapprochement avec l'UE. L'initiative anglo-allemande a certes donné une impulsion nouvelle, de telle sorte que le pays a pu déposer en février 2016 à Bruxelles sa demande officielle pour devenir État-membre. La demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine apporte à la population l'espoir que les réformes et le rapprochement avec l'UE vont s'accélérer, et renforce en même temps la pression à laquelle la politique intérieure est soumise. Le risque est également grand que ces espoirs donnent lieu à de nouvelles déceptions et même à une grogne populaire si le pays ne tient pas le rythme

32. Le jugement rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cas Sejdic/Finci contre Bosnie-Herzégovine a donné raison aux deux plaignants, représentants des communautés juive et rom, et condamna la restriction de l'accès aux responsabilités de la Présidence et de la Seconde Chambre du Parlement aux trois groupes ethniques qui constituent l'État de Bosnie-Herzégovine selon les accords de Dayton et la Constitution de 1995.

des réformes, et que de son côté l'UE ne se montre pas disposée à faire de nouvelles concessions.

Une autre initiative a été lancée par l'Allemagne à l'été 2014, le « processus de Berlin », qui a constitué la même année le cadre du premier sommet des Balkans. Celui-ci inaugure une série de conférences annuelles, prévues sur une première durée de cinq ans, les sommets suivants ayant été prévus à Vienne en 2015 et à Paris en 2016. L'année de commémoration 2014, que l'on a voulue propice à des actions tournées vers l'avenir, a vu les chefs d'État et de gouvernement des pays des Balkans de l'Ouest se réunir à Berlin afin de s'exprimer sur l'État de droit et les actions de développement économique dans la région. La Commission européenne, la Slovénie et la Croatie, États membres de l'UE, ont également participé à la conférence. « L'agenda connectivité³³ », établi l'année suivante, vise à mettre en place, à travers des projets d'infrastructure communs, les conditions préalables à l'amélioration de la croissance économique, des relations commerciales et de la mobilité professionnelle dans la région. Le but de ces sommets à caractère pragmatique est de rendre visibles et sensibles les améliorations dans la vie quotidienne, grâce à une meilleure coopération régionale³⁴.

Les sommets des Balkans de l'Ouest n'apportent certes aucune nouveauté de principe, dans la mesure où les sommets réunissant l'UE et les pays des Balkans de l'Ouest existaient déjà. Par ailleurs, les ministres des Affaires étrangères des six pays des Balkans de l'Ouest se retrouvent régulièrement pour le sommet des « Western Balkans Six ». Ce qui est nouveau en revanche, c'est une approche pragmatique, qui encourage non seulement le dialogue et les déclarations politiques, mais surtout la mise en place de projets concrets. À titre d'exemple, on citera les projets actuels dans les domaines de l'énergie et des transports.

Les sommets des Balkans de l'Ouest sont un exemple de transfert accru de responsabilités vers les États de la région, et par là, ils apportent une contribution importante à la politique d'élargissement conduite actuellement par l'UE. L'entrée dans l'UE n'est certainement pas la solution de tous les problèmes politiques, économiques ou sociaux auxquels les pays de la région sont actuellement confrontés. Les responsabilités en la matière incombent d'abord aux élites locales. Si l'on partage ce point de vue, il faut logiquement demander que les réformes économiques et sociales préalables à l'entrée dans l'UE soient déjà bien avancées, que les capacités de gestion administrative aient atteint un

33. « Connectivity Agenda. Co-Financing of Investment Projects in the Western Balkans in 2015 », Commission européenne et Structure d'investissement dans les Balkans de l'Ouest, 2015.

34. Podcast (vidéo) de la Chancelière, 23 août 2014, disponible sur : www.bundeskanzlerin.de.

niveau satisfaisant dans chaque pays, enfin que les mécanismes de coopération et de coordination dans les domaines concernés aient été mis en place suffisamment tôt.

En lieu et place des incantations habituelles sur la « perspective européenne » d'avenir, les Sommets des Balkans de l'Ouest veulent mettre en œuvre une coopération régionale plus étroite afin d'apporter dans la vie quotidienne des citoyens les améliorations les plus visibles et les plus concrètes possible dans les domaines clés des infrastructures, des transports et de l'énergie. Ces améliorations sont urgentes, au regard du marasme politique dans lequel se trouvent actuellement les réformes et de la crise politique qui affecte plusieurs États des Balkans. Le dernier sommet, qui s'est tenu à Vienne, prévoit la création d'un Office de la jeunesse pour la région sur le modèle de l'OFAJ, l'Office franco-allemand pour la jeunesse. Dans une déclaration commune, les États des Balkans de l'Ouest s'engagent à ne pas se faire mutuellement obstacle dans le processus de rapprochement avec l'UE. Ces deux éléments représentent des pas importants sur le chemin d'une amélioration des relations de voisinage dans la région.

Les orientations thématiques des Sommets des Balkans reflètent pourtant, depuis l'été 2015 au moins, une implication de la Commission européenne relativement modérée en matière d'élargissement, comme la Commission Juncker l'a laissée voir. Les sommets des Balkans pourraient détourner l'attention de la réforme longue et difficile de l'État de droit vers d'autres projets concernant les infrastructures, moins sujets à controverse et plus facilement réalisables à moyen terme. L'Allemagne, qui a toujours été favorable à une politique d'élargissement active et ambitieuse, devrait poursuivre son engagement en lien avec ses partenaires européens, entre autres la France, pour que le soutien aux réformes politiques urgentes dans les pays des Balkans ne perde pas sa priorité.

Idéalement, « l'agenda connectivité » devrait produire des résultats à court terme, susceptibles de renforcer la confiance de chacun dans l'avenir de son propre pays et de la région des Balkans, mais aussi favoriser dans la population la demande d'avancées dans d'autres domaines politiques. Il faudrait par conséquent avoir pour but le maintien de la dynamique positive créée par les sommets des Balkans de l'Ouest, en 2014 et 2015, lors de l'édition de 2016 à Paris.

Conclusion et perspectives

Depuis la guerre des Balkans au cours des années 1990, l'Allemagne a en permanence défendu l'idée d'une politique européenne active dans les Balkans de l'Ouest. Le centre de gravité de la politique allemande s'est déplacé au cours de la période, de la stabilisation des États et de leurs institutions politiques vers la résolution des problèmes interétatiques et de politique intérieure. À cela s'est ajouté le soutien à la coopération régionale.

L'Allemagne trouve un intérêt direct à la stabilité politique et institutionnelle, ainsi qu'au développement économique et social : les conflits et les problèmes sociaux dans les pays des Balkans de l'Ouest ne restent jamais sans effet en République fédérale, comme l'a montré l'enjeu des flux migratoires dans les années 1990, puis au cours des dernières années.

En raison de l'intérêt marqué pour les Balkans, l'Allemagne est souvent perçue dans ces pays à la fois comme « un partenaire solide et un critique sévère³⁵ ». Cette perception se reflète dans la position allemande à l'égard de la politique d'élargissement de l'UE dans les Balkans occidentaux, selon laquelle seule une politique d'élargissement active peut créer des incitations suffisamment efficaces pour entraîner la consolidation de la démocratie et de l'économie de marché, mais que seul des critères d'adhésion stricts peuvent garantir que cette consolidation a bien eu lieu avant une éventuelle entrée dans l'UE.

Le renforcement des relations de bon voisinage et de la coopération régionale dans les Balkans de l'Ouest, tel qu'il a été mis en lumière au cours des dernières années par les différentes initiatives de politique étrangère, comporte deux avantages : tout d'abord, celui-ci apporte un progrès visible, mesurable, dans les réformes à entreprendre et le processus d'adhésion à l'UE, et se traduit par des bénéfices concrets dont les citoyens peuvent faire l'expérience dans la vie quotidienne, et comprendre ainsi le bien-fondé. Ce cadre constitue ensuite une pierre de touche pour les mécanismes de coopération, absolument indispensables à la future participation à l'UE

35. C. Adebahr et T. Töglhofer, « Starker Partner, strenger Kritiker: Die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan » [« Partenaire solide et critique sévère : les deux visages de la politique d'élargissement allemande dans les Balkans de l'Ouest »], DGAPanalyse, n° 11, septembre 2015.

comme État membre. Enfin, l'Union européenne elle-même, ainsi que le travail concret de coopération de ses institutions, repose sur le principe d'une coopération entre voisins et d'une solidarité entre tous ses membres.

Dès le début de son mandat, le Président de la Commission Jean-Claude Juncker a déclaré qu'il n'y aurait pas de nouvelle adhésion avant 2020. Même si la déclaration s'explique principalement par des raisons de politique intérieure, elle a suscité dans les Balkans de l'Ouest des réactions inquiètes en politique, dans les médias et dans l'opinion publique. L'inquiétude a été partiellement dissipée par les déclarations de Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et de Johannes Hahn, Commissaire à la politique de voisinage et aux négociations d'élargissement. Les sommets des Balkans de l'Ouest, dont l'Allemagne a eu l'initiative, ont souligné que l'UE et ses États membres restent réellement intéressés par la perspective d'adhésion offerte aux pays des Balkans. Ces sommets donnent une certaine visibilité à l'avancement nécessaire de la coopération régionale et des relations de bon voisinage, mais ne doivent pas occulter les réformes tout aussi urgentes, même si elles sont également longues et difficiles, de l'État de droit. En aucun cas, car ce serait manquer d'ambition ou de discernement, au regard de la situation de crise dans laquelle se trouve la politique intérieure de plusieurs États des Balkans, l'UE ne doit détourner son énergie des réformes nécessaires de l'État de droit au profit de la réalisation de projets d'infrastructure souhaitables.

Dans la politique qu'elle conduit actuellement dans les Balkans, l'Allemagne fait le grand écart entre une population allemande fatiguée à l'idée de nouveaux élargissements, comme l'est d'ailleurs l'UE de manière générale, et son intérêt en politique étrangère. Cet intérêt consiste à ne pas compromettre les succès obtenus jusqu'ici dans la transformation des pays des Balkans à travers une politique d'élargissement qui perdrait de sa dynamique.

C'est pourquoi l'Allemagne devrait continuer à défendre la ligne d'une politique d'élargissement active et ambitieuse dans les Balkans de l'Ouest. Toutes les initiatives futures devraient être conçues et mises en œuvre en lien étroit avec les partenaires européens et les institutions de l'UE, afin de renforcer la cohésion et l'efficacité d'une politique étrangère et d'élargissement commune. Parmi les partenaires potentiels figurent entre autres la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et bien sûr la France.

Les défis que pose actuellement la gestion des flux migratoires en provenance de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan et d'autres pays, à travers la Grèce et la route des Balkans, les migrants voulant atteindre l'Allemagne et

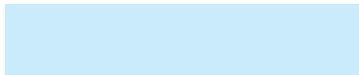
l'UE, soulignent une fois encore que les pays des Balkans de l'Ouest font partie de l'Europe. Sur la question des migrants, les États des Balkans de l'Ouest sont devenus des partenaires indispensables. Ils réclament par conséquent l'établissement d'une solution commune avec l'UE, en l'absence de laquelle ils ont décidé de fermer la route des Balkans lors d'un sommet avec l'Autriche³⁶.

Même s'il devrait être exclu du côté allemand que la coopération avec les États des Balkans de l'Ouest sur la question migratoire conduite à des concessions sur le processus d'adhésion, l'accord conclu en mars 2016 entre l'UE et la Turquie risque toutefois de faire émerger tôt ou tard des discussions sur le sujet. L'Allemagne et ses partenaires européens auraient plutôt intérêt à mettre à profit la coopération sur la question migratoire pour approfondir le travail avec les candidats actuels et futurs à l'adhésion dans les Balkans de l'Ouest, et de faire ainsi le test de leur implication dans le complexe processus européen de coordination. Ce serait d'une très grande utilité pour les pays de Balkans de l'Ouest, et dans le renforcement de la coopération régionale et dans les progrès de leur rapprochement avec l'UE.

36. « Österreich lädt zum Gipfel der Ungeduldigen » [« L'Autriche invite les impatients à son sommet »], *ZEIT online*, 24 février 2016, disponible sur : www.zeit.de.

Les dernières publications des *Notes du Cerfa*

- M. Engler, « [Exploit humanitaire ou échec ? La crise des réfugiés en Allemagne et en Europe](#) », *Notes du Cerfa* n° 129, mars 2016
- L. Fix et A.-L. Kirch, « [L'Allemagne et le Partenariat Oriental](#) », *Notes du Cerfa*, n° 128, février 2016.
- C. Major et C. Mölling, « [Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande](#) », *Notes du Cerfa*, n° 127, décembre 2015.
- G. Tzogopoulos, « [Les relations gréco-allemandes en temps de crise.](#) », *Notes du Cerfa*, n° 126, novembre 2015.
- N. Wissmann, « [L'« Alternative pour l'Allemagne » : Le parti s'établira-t-il sur la droite de l'échiquier politique allemand ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 125, septembre 2015.
- G. Felbermayr, « [Le débat du TTIP en Allemagne](#) », *Notes du Cerfa*, n° 124, juin 2015.
- S. Aykut, « [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat](#) », *Visions franco-allemandes*, n°27, mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales

