

# Les Balkans occidentaux et l'UE : comment relancer le processus d'élargissement ?

[Osservatorio Balcani e Caucaso](#) | Propos recueillis par Benedetta Arrighini | jeudi 17 décembre 2020

**Le processus d'élargissement européen est en panne et l'Union perd de la crédibilité, même auprès des catégories de la population les plus europhiles des Balkans. Pour retrouver un sens et une dynamique, il faut une réforme systémique, en abandonnant la règle de l'unanimité. Entretien avec Srđan Cvijić.**

Traduit par Jad ([article original](#))



© Syda Productions/Shutterstock

---

Cet article est publié avec le soutien de la [Fondation Heinrich Böll Paris](#).

---

*Srđan Cvijić est Senior Policy Analyst auprès de l'Open Society European Policy Institute, membre du Balkan Europe Advisory Policy Group (BiEPAG), et il contribue au projet Europe's Futures de l'Institut pour les Sciences humaines de Vienne. Il vient de signer avec Adnan Ćerimagić une étude intitulée « [Rebuilding Our House Of Cards : With More Glue](#) ».*

**Osservatorio Balcani e Caucaso (OBC) : L'article que vous cosignez avec Adnan Ćerimagić propose une nouvelle approche du processus d'élargissement européen. Partons de votre titre : le château de cartes a besoin de colle pour tenir...**

Srđan Cvijić (S.C.) : En réalité, ce n'est pas nous qui avons trouvé cette image. Les questions que pose l'article ont été formulées durant une rencontre avec certains responsables politiques européens en juin

2016. Nous voulions plaider en faveur de l'élargissement, mais la rencontre a eu lieu juste après le vote du Brexit... Ce n'était pas exactement le bon moment : l'Union européenne (UE) ressemblait vraiment à un château de cartes, et comment pouvait-on imaginer de poser une nouvelle carte, alors qu'une autre venait de tomber ? Nous avons décidé de filer la métaphore, en évoquant la colle nécessaire pour faire tenir les cartes.

### **OBC : Qu'est-ce qui a rendu la maison si fragile ?**

S.C. : Un des principaux problèmes tient à la procédure utilisée par l'UE pour l'élargissement. Nous vivons désormais une situation absurde. À cause de la règle de l'unanimité, [un pays comme la Bulgarie peut bloquer l'entrée de la Macédoine du nord](#) pour des raisons trivialement politiques. Le veto bulgare repose non seulement sur des considérations contraires aux valeurs de l'Union, mais qui n'ont rien à voir non plus avec les critères de Copenhague, qui définissent les conditions de l'adhésion. La Bulgarie utilise le système pour protéger ses propres intérêts, dans un contexte de tensions bilatérales. La plupart des véto qui ont été posés ces dernières années reposent d'ailleurs toujours sur des considérations de politique intérieure.

### **OBC : Le veto n'a pas toujours été utilisé de la sorte...**

S.C. : Avant que le processus d'adhésion ne soit ainsi politisé, c'était la Commission qui tenait les rênes. Dans le cas de la Macédoine du Nord, le pays a tout autant de droits à rejoindre l'Union que la Croatie. L'UE a proposé dix fois d'ouvrir les négociations, mais les États membres s'y opposaient [à cause du contentieux avec la Grèce](#). Toutefois, les conflits bilatéraux ne sont pas les seules raisons qui poussent certains pays à détourner la règle de l'unanimité pour leurs propres intérêts. L'an dernier, [la France s'est opposée à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord](#) pour des raisons de politique intérieure liées aux élections européennes de 2019 et aux municipales de 2020. Une fois ces échéances passées, au printemps dernier, en pleine pandémie, quand plus personne ne s'intéressait à cette ouverture des négociations, [Paris a enfin donné son feu vert](#) !

### **OBC : Comment sortir de cette impasse ?**

S.C. : Nous proposons une réforme du système en introduisant la règle d'une majorité qualifiée dans le processus d'adhésion, celle de 55% des États membres, représentant au moins 65% de la population européenne. De fait, il serait improbable de voir se former une coalition de petits pays s'opposant à l'Allemagne, la France et l'Italie... On nous a dit que cette proposition était irréaliste sur deux points : il n'existe pas de volonté politique de modifier la procédure de l'élargissement et la solution que nous proposons supposerait de changer les traités. Ces critiques ne sont pas fondées. En 2018 déjà, la Commission avait proposé d'élargir le vote à la majorité qualifiée à trois domaines de la politique extérieure et de sécurité commune. De plus, il n'est pas nécessaire de changer les traités, car l'article 31, alinéa 3 prévoit que le Conseil européen peut décider à l'unanimité d'introduire la règle de la majorité qualifiée sur les questions de politique extérieure. Enfin, certains considèrent que cette procédure ne ferait qu'accélérer le processus d'élargissement en se privant de la possibilité de sanctionner les pays qui ne respecteraient pas les règles, mais ce n'est pas vrai. Prenons l'exemple de la Turquie : en 2017 et en 2019, le Parlement européen a voté pour une suspension formelle des négociations avec ce pays en train de devenir une véritable dictature. Cela n'a pas été confirmé, car le Conseil européen n'a pas été unanime sur le sujet. Dans ce cas d'espèce, c'est donc la règle de l'unanimité qui a empêché de prendre des sanctions contre la Turquie. Le vote à la majorité qualifiée permettrait de retrouver beaucoup de rationalité.

### **OBC : Quels sont les États membres qui pourraient pousser en faveur de ce changement ?**

S.C. : La France est réticente à faire ce pas en avant parce qu'elle a déjà une position dominante sur les questions de politique extérieure avec son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-unies, sa force nucléaire, son rôle mondial... Elle a plus de poids que l'Allemagne sur la scène internationale. La France ne voudra donc jamais renoncer au principe de l'unanimité sans recevoir quelque chose en échange, par exemple l'introduction de la règle de la majorité qualifiée dans les

questions de politique fiscale. Durant longtemps, l'Allemagne ne voulait même pas entendre parler de cette possibilité, mais il y a eu une ouverture en ce sens depuis quelques années... Si l'initiative venait des grands pays, je ne pense pas que les petits pourraient s'y opposer. Il ne faut jamais oublier que la règle de la majorité qualifiée n'empêchera pas un pays de bloquer l'entrée d'un candidat. Les États membres garderaient toujours la possibilité de ne pas ratifier le traité d'adhésion, mais c'est bien différent : il s'agitait d'un geste ultime difficile à prendre, tandis qu'aujourd'hui, il y a des centaines d'étapes où n'importe qui peut opposer son veto.

**OBC : Les institutions européennes ont-elles déjà réfléchi à une éventuelle modification de la procédure d'adhésion ?**

S.C. : Oui et non. Ce que nous avons vu en 2019, la discussion sur la « [nouvelle méthodologie pour le processus d'adhésion](#) », finalement adoptée en 2020, relève de la chirurgie expérimentale, mais il ne s'agit pas d'une véritable réforme institutionnelle. On l'a bien vu dans le cas récent de la Bulgarie. Notre proposition représente la seule voie possible. Ce que nous avons vu jusqu'à aujourd'hui, malgré toutes les promesses de Thessalonique en 2003, tient à l'absence d'un changement radical, et l'Union le paie très cher dans les pays candidats.

**OBC : Est-ce que les pays des Balkans veulent vraiment toujours entrer dans l'UE, ou bien l'euroscepticisme est-il en train de s'y développer ?**

S.C. : C'est la grande question. Tout d'abord, quels sont les pays en train de négocier ? La Serbie et le Monténégro. Le Monténégro est en avance, il est train de clore plusieurs chapitre, mais il reste encore loin de l'adhésion. La Serbie va plus lentement en raison de ses problèmes internes, du retour en arrière des huit dernières années. La Macédoine du Nord, par contre, se contente de frapper à la porte. Pour répondre à la question, il suffit de citer une statistique. En 2009, quelques mois avant [la libéralisation des visas](#), la seule véritable « carotte » que les pays des Balkans aient reçu depuis 2009, 73% des Serbes étaient favorables à l'entrée dans l'UE. En 2019, ce pourcentage est tombé autour de 50%. Pour autant, il ne faut pas tirer la conclusion qu'il existerait de véritables alternatives géopolitiques. À mon avis, un référendum donnerait d'ailleurs des résultats bien différents de ceux des sondages. Ces derniers illustrent seulement le profond désespoir, le rêve brisé de toute une population. De plus, en Serbie, l'UE est en train de perdre le soutien de la population la plus européenne elle-même. Ce que l'Union laisse faire à Orbán est également évident aux yeux des pays candidats, et ils se demandent donc : si l'Union tolère tout cela, est-ce que nous avons vraiment envie de la rejoindre ? Dans le processus d'adhésion, l'Union est comme quelqu'un qui voit de l'eau s'infiltrer dans son appartement à cause de la salle de bain du voisin à l'étage, et nous nous contentons de repeindre le plafond sans prendre les outils pour régler le problème dans la salle de bain du voisin. Tant que nous aurons cette situation absurde où nous tolérons des régimes non démocratiques dans des États membres de l'Union, nous aurons des régimes similaires dans les pays candidats, tandis que les citoyens, qui sont le véritable moteur de l'Union, cesseront de croire au projet commun.