



Assemblée parlementaire de l'OTAN

96^e SÉMINAIRE ROSE-ROTH

SOUS-COMMISSION SUR LA TRANSITION ET LE
DÉVELOPPEMENT (ESCTD)

RAPPORT DE SÉMINAIRE

**LES BALKANS OCCIDENTAUX :
LES ERREURS DE JUGEMENT PASSÉES, LES
DÉFIS ACTUELS ET LES PROJETS POUR
L'AVENIR**

LJUBLJANA, SLOVÉNIE

7-9 NOVEMBRE 2017

1. L'Union européenne et les États-Unis ne sauraient considérer l'évolution manifeste des Balkans occidentaux vers la démocratie comme acquise, car le risque d'une régression est toujours présent. De nombreux signes inquiétants montrent qu'un espace de vide s'est créé dans la région, et que ce vide est en train d'être comblé par des forces dont le programme d'action est résolument antidémocratique et antioccidental.

2. Tel est le principal message qui s'est dégagé du séminaire Rose-Roth de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN), *Les Balkans occidentaux : les erreurs de jugement passées, les défis actuels et les projets pour l'avenir*, qui a été organisé à Ljubljana par le Parlement slovène du 7 au 9 novembre 2017.

3. **Jasna Murgel**, cheffe de la délégation slovène auprès de l'AP-OTAN, a souhaité la bienvenue aux participants et fait savoir que ce séminaire Rose-Roth était le second organisé par son pays. L'intervenante a indiqué que la Slovénie soutenait depuis longtemps l'élargissement de l'OTAN dans les Balkans occidentaux et que la récente adhésion du Monténégro était particulièrement bienvenue. Mme Murgel a laissé entendre que le processus d'élargissement euro-atlantique dans la région ne pourrait se poursuivre tant que cette dernière ne respecterait pas totalement les droits humains et l'État de droit. La confiance, la coopération et l'assistance mutuelle sont nécessaires pour parvenir à ce résultat et relever tout un ensemble de défis complexes, parmi lesquelles les menaces émergentes en matière de sécurité, les interventions extérieures, l'immigration de masse et l'extrémisme. L'intervenante a cité tout un ensemble de structures multilatérales – notamment le processus de Berlin et des initiatives micro-régionales – conçues spécifiquement pour faciliter la transformation pacifique et démocratique de la région. Elle a toutefois averti que la région des Balkans occidentaux ne sortirait pas indemne d'un ralentissement de la dynamique européenne. L'UE a apporté la preuve de son rôle dans l'instauration de la paix et la réconciliation en Europe et il est important qu'elle reste concentrée sur la réalisation de ces objectifs dans la région.

4. **Paolo Alli**, président de l'AP-OTAN, a indiqué aux participants que le séminaire était structuré de façon à tirer les leçons du passé, à examiner la situation actuelle et à se tourner vers l'avenir. Il a fait remarquer combien l'adhésion à des organisations comme l'UE et l'OTAN pouvait aider à la transformation, et comment cette dernière pouvait favoriser la stabilité et la croissance. M. Alli a précisé que le statu quo actuel ne saurait être confondu avec la stabilité, précisément parce que des changements profonds sont nécessaires.

5. **Dusan Reljic**, chef de l'antenne bruxelloise de l'Institut allemand pour les affaires internationales et la sécurité, a prononcé un discours liminaire mettant l'accent sur l'échec de la transition et les problèmes de sécurité dans les Balkans occidentaux, ainsi que sur la façon dont l'optimisme pourrait être rétabli dans la région. L'intervenant a indiqué que la clé de la paix et de la transition dans la région résidait dans l'accès aux institutions, aux valeurs et aux activités de l'UE, ainsi que dans l'intégration de la région à la coopération euro-atlantique – dans la perspective d'une adhésion à l'UE et à l'OTAN pour les pays qui le souhaitent. Le but ultime est de favoriser la convergence et d'établir une paix durable dans la région. Les enjeux sont grands pour l'UE, car la réussite dans ce domaine pourrait conforter la légitimité de cette institution en tant que protagoniste majeur sur la scène internationale.

6. A l'instar de plusieurs autres intervenants, **M. Reljic** a appelé l'attention sur la gravité de la crise économique qui a touché les Balkans occidentaux à partir de 2008. Les PIB n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'avant-crise et, dans certains pays, cet agrégat est inférieur au niveau de 1991, ce qui est très préoccupant. Pour sortir de la crise, les pays de la région ont contracté des prêts à l'étranger et leur endettement global approche les 100 milliards de dollars. En cas de hausse des taux d'intérêt, une crise aux conséquences aussi dramatiques que celle qui a frappé la Grèce pourrait éclater. Les pays des Balkans occidentaux sont en outre confrontés à l'héritage de la guerre, à une transition incomplète, à la corruption et au comportement irresponsable de certaines personnalités politiques, religieuses, intellectuelles et économiques. Le chômage est très élevé chez les jeunes, et nombre d'entre eux n'ont aucun espoir de trouver un emploi à l'avenir.

7. Un point encore plus inquiétant est le niveau actuel des taux de croissance, qui ne sont pas suffisants pour combler le fossé économique qui sépare les Balkans occidentaux de l'Europe. Selon les résultats d'une étude, même si la croissance de l'UE stagnait pendant les 20 prochaines années et que celle des Balkans occidentaux atteignait 6 %, il faudrait attendre 2035 pour que cette région rattrape la moyenne européenne. Or, il est essentiel, pour la stabilisation des Balkans, que cet écart soit comblé. Un analyste a récemment affirmé que le meilleur conseil qu'il pouvait donner aux jeunes était qu'ils quittent leur pays. De fait, un grand nombre d'entre eux sont prêts à franchir le pas. Pour citer un exemple, 200 000 personnes ont quitté la Croatie ces dernières années et vivent aujourd'hui en Europe occidentale.

8. L'UE et l'OTAN ne sont plus perçues comme des solutions universelles pour la région. Près d'un tiers de la population des Balkans occidentaux déclarent d'ailleurs qu'une adhésion à l'UE est peu probable de leur vivant. L'optimisme est également moins présent au sein de l'UE, et cela se traduit notamment par une lassitude à l'égard de l'élargissement. La région des Balkans occidentaux doit également faire face au problème des autres acteurs extérieurs. Les politiques des États-Unis, de la Russie et de la Turquie à l'égard de la région ont en effet changé et certains de ces changements suscitent de l'incertitude et de nouvelles tensions.

9. **Milan Brglez**, président de l'Assemblée nationale de la République de Slovénie, a évoqué les liens historiques de son pays avec les Balkans occidentaux et ses aspirations de longue date à une adhésion à l'UE. Dans les premières années de son indépendance, devenir membre de l'UE était la priorité numéro un de la Slovénie, mais aujourd'hui alors que le pays en est devenu membre à part entière, il ressent toujours un besoin impérieux de s'impliquer au niveau régional. La Slovénie se considère comme un porte-parole de la région et se fait le chantre de son intégration dans les structures euro-atlantiques, laquelle sera vitale pour la région et capitale pour la sécurité et les intérêts économiques de la Slovénie. Les problèmes auxquels est confrontée la région sont de taille : intolérance, nationalisme et héritage laissé par la guerre. Selon M. Brglez, le processus d'adhésion permet de restaurer l'État de droit ainsi que les pratiques démocratiques dans la région. La Slovénie est également un fervent partisan de la politique de la porte ouverte de l'OTAN, et elle se félicite de la récente adhésion du Monténégro à l'Alliance.

10. **Andreja Katic**, ministre slovène de la défense, a également évoqué les liens entre la sécurité de la Slovénie et la situation dans les Balkans occidentaux. Elle a appelé l'attention sur la nécessité d'un dialogue plus constructif au sein des sociétés de la région pour faciliter le règlement de nombre de ses difficultés, comme par exemple le nationalisme et l'afflux de réfugiés. La ministre a toutefois ajouté qu'il était primordial que l'Europe s'implique davantage dans la région. Les Balkans occidentaux ont besoin de la perspective d'une intégration euro-atlantique pour être incités à mener des réformes internes et à engager un travail de réconciliation.

11. Mme Katic a par ailleurs évoqué les contributions de la Slovénie à plusieurs missions de l'OTAN, notamment à la Force de maintien de la paix au Kosovo (KFOR) qui représente aujourd'hui le plus gros déploiement du pays hors de ses frontières. Le budget de la défense slovène est toujours bien inférieur à l'objectif des 2 % du PIB fixé par l'OTAN. La ministre a toutefois fait savoir que les réductions des dépenses de défense qui avaient eu lieu pendant des années n'étaient plus de mise en Slovénie et que ces dépenses repartaient aujourd'hui à la hausse. Cependant, l'objectif des 2 % ne s'obtiendra pas du jour au lendemain et le soutien de l'opinion publique sera à cet égard indispensable. La Slovénie n'est pas favorable à ce que le Kosovo se dote d'une force militaire, a indiqué l'intervenante en ajoutant que si ce pays veut acquérir une totale indépendance, il devra adopter une approche inclusive à l'égard des minorités et poser les bases d'un consensus social. Mme Katic s'est par ailleurs félicitée des évolutions politiques récentes dans l'ex-République yougoslave de Macédoine¹ et a estimé que la communauté internationale devait accueillir cette série de changements importants par des initiatives concrètes. La ministre a par ailleurs insisté sur l'importance d'une réponse européenne commune à la crise migratoire.

¹ La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel.

12. **Paul Michele Giacomelli**, envoyé spécial dans les Balkans occidentaux du ministère italien des affaires étrangères, a présenté le point de vue de son pays sur la situation dans la région. Il a ainsi indiqué que l'Italie considérait l'OTAN comme un acteur essentiel de la stabilisation de la région, et que les réformes menées par cette dernière étaient étroitement liées à l'intégration euro-atlantique. L'intervenant a évoqué un récent sommet entre l'UE et les Balkans occidentaux, qui s'est tenu à Trieste et s'est conclu par un certain nombre de résultats concrets, dont un nouveau programme portant sur les transports, l'énergie et la cyberconnectivité. L'objectif de ce programme est de mettre en place des réseaux qui permettront de relier plus facilement la région à l'UE. Les participants au sommet ont également discuté des mesures à mettre en œuvre pour lutter contre la corruption, soutenir les petites et moyennes entreprises et faire participer la société civile et les jeunes à la vie publique. Ce sommet a coïncidé avec de nouveaux signaux envoyés par la Commission européenne montrant que la porte de l'UE était de nouveau ouverte.

13. M. Giacomelli a fait savoir que l'Italie avait déployé 550 soldats au sein de la KFOR et qu'elle participait en outre à l'opération Althea en Bosnie-Herzégovine. Il s'est dit inquiet que la défaite de Daech dans les zones de conflit du Moyen-Orient n'entraîne une migration des combattants vers l'Europe, et a noté que les pays des Balkans occidentaux risquaient d'être peu préparés à cette éventualité. Comme l'a suggéré l'intervenant, toutes ces questions doivent être abordées de façon globale.

14. **Wolfgang Petritsch**, ex-représentant de l'UE pour le Kosovo, a tenté de replacer les problèmes de la région dans un contexte plus général. Il a ainsi indiqué que, bien que l'Autriche ne soit pas membre de l'OTAN, elle est très engagée dans l'action de stabilisation de l'Alliance dans la région et participe activement au programme Partenariat pour la paix (PPP). Aux yeux de l'Autriche, les Balkans occidentaux représentent une question de politique étrangère hautement prioritaire, et une vaste diaspora issue de la région vit dans ce pays. À de nombreux égards, Vienne est en quelque sorte une ville des Balkans occidentaux. La stabilité dans la région revêt donc une importance capitale pour l'Autriche, qui espère une intégration totale de la région à l'UE. La consolidation de la paix et le processus de Berlin sont à cet égard essentiels. L'Autriche participe en outre aux missions de l'OTAN dans la région.

15. Le profil des Balkans occidentaux en matière de sécurité a considérablement changé, certains pays étant devenus des pourvoyeurs de sécurité au lieu d'en être de simples récipiendaires. Le processus n'est toutefois pas encore terminé. La région connaît toujours des problèmes tels que : défaillance des États, conflits frontaliers, ingérence étrangère et difficultés économiques de toutes sortes - comme par exemple une fuite incessante des cerveaux et l'absence fondamentale de résilience. L'Autriche soutient l'initiative européenne d'instauration de l'État de droit au Kosovo et finance un centre de prévention des conflits à Zagreb. Étant par ailleurs touchée par la crise des migrants, l'Autriche est d'autant plus consciente que sa propre sécurité est étroitement liée à la situation dans les Balkans occidentaux.

16. **Andrej Logar**, secrétaire d'État au ministère slovène des affaires étrangères, a débuté son exposé en indiquant que la lassitude à l'égard de l'élargissement n'a jamais été une caractéristique permanente de l'attitude de l'UE au regard des Balkans occidentaux. L'UE semble au contraire avoir inversé cette tendance et se montre de plus en plus disposée à honorer ses promesses dans la région. L'intervenant a ainsi présenté la pléthore de nouvelles initiatives structurelles destinées à opérer un rapprochement entre la région et l'UE. Les véritables difficultés, a-t-il indiqué, sont la mise en œuvre de la réconciliation ainsi que la promotion de l'État de droit, des droits humains et de la liberté des médias. Il est important d'adapter la méthode à chaque pays et de nouer des liens plus étroits avec chacun en fonction des progrès obtenus dans les domaines précités. M. Logar a fait savoir que l'espoir était aujourd'hui que les procédures d'adhésion de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de l'Albanie soient accélérées. Il a également indiqué que l'UE devait se préparer à avancer plus rapidement et commencer à examiner la législation existante de tous les pays candidats à l'adhésion. En d'autres termes, la région a besoin de l'attention constante de l'UE pour maintenir son rythme de réformes et poursuivre ses avancées.

17. **Maciej Popowski**, directeur général adjoint pour l'Europe, a fait référence à la récente allocution du président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, dans laquelle il indiquait clairement que le processus d'élargissement de l'UE allait se poursuivre. De tels propos devraient inciter des pays comme la Serbie et le Monténégro à redoubler d'efforts en vue de l'adhésion. L'intervenant a également cité le récent sommet de Trieste comme preuve de la volonté de l'Europe de rapprocher les Balkans occidentaux du reste du continent européen en mettant en œuvre des projets concrets en matière d'infrastructure. Il est important pour la région de mettre en place un marché intégré qui, lui aussi, permettrait de se préparer aux difficiles étapes de l'adhésion. Comme l'a fait remarquer M. Popowski, les valeurs européennes – parmi lesquelles les positions radicales contre la corruption – doivent être pleinement respectées si l'on veut que le processus d'élargissement puisse avancer. L'intervenant a également indiqué que la croissance économique de la région était trop faible et que cela allait retarder le processus de convergence. Le chômage des jeunes est un problème particulièrement préoccupant car il entraîne dans toute la région une fuite des cerveaux. Des réformes économiques sont nécessaires pour inverser ces tendances. M. Popowski a appelé l'attention sur le lien entre sécurité et développement économique, et a noté l'efficacité de la collaboration entre l'OTAN et l'UE dans la région. L'UE apporte par exemple son soutien au programme de l'OTAN pour le développement de l'intégrité.

18. **Kurt Bassuener** a indiqué que la situation globale en matière de sécurité dans les Balkans occidentaux était influencée par des facteurs disparates tels que les conflits en Syrie et en Iraq, les flux migratoires massifs ainsi que les politiques déstabilisatrices et antilibérales de la Russie. Tous ces facteurs ont mis au jour les vulnérabilités persistantes de la région dans le domaine de la sécurité. Comme l'a noté l'intervenant, la Russie a changé de tactique au lendemain de la guerre en Ukraine, abandonnant le rôle de perturbateur opportuniste pour endosser celui d'empêcheur volontaire des évolutions positives. La Chine a elle aussi commencé à intervenir dans les Balkans occidentaux, a précisé M. Bassuener, en ajoutant que Pékin préférerait traiter avec des dirigeants autoritaires plutôt qu'avec des sociétés démocratiques libérales. Selon l'intervenant, la situation sécuritaire dans la région demeure très fragile, et les différends frontaliers actuels reflètent en partie l'échec de l'Europe à promouvoir leur règlement. Pour M. Bassuener, l'UE doit se montrer beaucoup plus exigeante sur des questions comme les frontières avant d'autoriser l'adhésion des pays concernés.

19. L'intervenant a également fait remarquer que les messages envoyés par l'Occident n'étaient pas clairs. Les États-Unis semblent se placer en retrait, le Royaume-Uni est absorbé par le Brexit et l'UE est en proie à une crise identitaire. La manière dont l'UE se redéfinira au lendemain du Brexit aura des conséquences importantes pour les Balkans occidentaux. L'absence d'unité entre les Occidentaux a ouvert la voie à l'ingérence de la Russie, notamment en Bosnie-Herzégovine, qui est un pays particulièrement fragile. La Turquie semble elle aussi avoir changé de point de vue au sujet de l'Occident, dans un contexte où les relations entre les pays de la région sont tendues de toutes parts, malgré des efforts diplomatiques importants pour améliorer la situation. Le plus inquiétant encore est le problème de la mauvaise gouvernance et de la corruption, qui s'est aggravé du fait de la tolérance de ces pratiques par l'Occident. Les autres acteurs extérieurs comme la Chine et la Russie ne font aucun cas de ces agissements voire, dans le cas de la Russie, les encouragent ouvertement. La région gagnerait à ce que son degré de transparence et de responsabilité soit fortement accru.

20. **Pedrag Jurekovic** a fait observer que malgré les nombreux problèmes qu'elle connaît, la région des Balkans occidentaux enregistre également quelques progrès. Les acteurs régionaux se montrent prêts à mettre fin à certaines tensions existantes par le dialogue plutôt que par la violence. L'OTAN et l'UE ont joué à cet égard un rôle très important. Une stratégie d'intégration crédible a été mise en œuvre pour orienter ces pays en direction de l'Europe au sens large. Le problème est que depuis 2008, l'UE a de plus en plus de difficultés à s'intéresser à la région, et le dialogue a porté davantage sur les normes techniques que sur les valeurs. La conséquence a été une perte de crédibilité de l'UE dans la région. Cette dernière se trouve aujourd'hui dans une espèce d'incertitude, tandis que la situation géopolitique ne cesse de se dégrader en Europe. La Russie et même la Chine mettent en péril le statu quo.

21. La question de la Russie est particulièrement préoccupante. Jusqu'en 2007, le pays ne semblait pas beaucoup s'intéresser à la région. Les choses ont changé après qu'un certain nombre d'États aient reconnu le Kosovo, et plus encore après son invasion de la Crimée par la Russie. Depuis, les Russes ont intensifié leurs efforts pour faire obstacle aux politiques occidentales dans la région. Cela ne veut pas dire que la Russie n'a pas d'intérêts légitimes dans les Balkans occidentaux, mais sa volonté d'encourager les mouvements nationalistes radicaux en leur tenant un discours révisionniste est véritablement inquiétant. Le pays a joué un rôle particulièrement déstabilisant dans la République serbe de Bosnie, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et au Monténégro. Le soutien de la Russie au président de la République serbe de Bosnie, Milorad Dodic, et à ses politiques autoritaires est clairement motivé par l'ambition russe de s'opposer à l'OTAN chaque fois que cela est possible. Moscou a tenté de faire de même au Monténégro mais il a clairement subi un revers lorsque ce pays est devenu membre de l'Alliance. La Russie continue d'essayer d'attirer le Monténégro et d'apporter son aide aux radicaux, dont certains seraient à l'origine d'une tentative de coup d'État. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, les Russes ont vivement critiqué les tentatives occidentales de médiation entre les différentes factions politiques du pays, et prétendu que l'Occident se positionnerait clairement du côté des Albanais. Ces allégations ont été reprises par d'autres pays de la région et ont alimenté toutes sortes de théories du complot.

22. La Russie joue également un rôle en Serbie. Bien qu'elle collabore avec l'OTAN et ait toujours l'ambition de devenir un jour membre de l'UE, la Serbie présente ce projet davantage comme un impératif technico-économique que comme une volonté d'adhérer à des valeurs démocratiques. Dans ses articles au sujet de l'UE, la presse serbe passe totalement au silence la question des valeurs, et la coopération du gouvernement avec l'OTAN n'est presque jamais abordée. Cela a pour effet d'alimenter l'incompréhension par la population de la politique gouvernementale ainsi que le rôle des valeurs occidentales dans le fonctionnement des deux organisations précitées. Sans proposer pour autant d'alternative viable à la région, la Russie met en péril à la fois le processus de réconciliation et l'instauration de relations constructives avec l'Occident. M. Jurekovic a laissé entendre qu'il serait important que l'UE mette l'accent - dans ses interactions avec l'ensemble de ces pays - sur les valeurs démocratiques et libérales, car elles sont la clé du progrès. Le fait que 50 % des Serbes considèrent la Russie comme un allié de leur pays, mais que seulement 2 % pensent de même concernant l'Allemagne est un vrai problème, d'autant que cette dernière représente pour la Serbie un partenaire économique beaucoup plus important que ne le sera jamais la Russie.

23. **Jasmin Mujanovic**, chargé de recherche à l'*East West Institute*, a indiqué que l'un des problèmes persistants de la Bosnie-Herzégovine était que sa Constitution ressemble davantage à un traité de paix qu'à un cadre juridique établissant les règles d'un ordre constitutionnel. Il a ajouté que le pays n'était pas un État failli mais plutôt un État autoritaire, fracturé, en proie à des tensions ethniques, dans lequel chaque communauté est administrée comme une seigneurie régie selon un mode patriarcal.

24. L'un des problèmes de la Bosnie-Herzégovine est son incapacité à renouveler ses dirigeants. L'élite au pouvoir exploite les peurs des différentes communautés pour se maintenir en place et conserver sa mainmise sur les actifs économiques. Le nationalisme sert de couverture idéologique à l'autoritarisme, et il est utilisé pour éloigner l'attention de l'opinion publique des confiscations d'avoirs et des transactions d'initiés. Comme l'a expliqué l'intervenant, les principaux groupements politiques au pouvoir ne sont pas des incarnations de leurs projets pour le pays, mais sont les projets eux-mêmes, et c'est grâce à leur captation de l'État qu'ils ont réussi à prendre le pouvoir et à le conserver. Cela crée une relation de dépendance mutuelle entre les élites – indépendamment de leur appartenance ethnique –, étant entendu que les élites nationalistes partagent la même vision du pouvoir ainsi que la façon dont il doit être exercé. Cette conception du pouvoir n'est pas démocratique. M. Mujanovic a indiqué que les groupes politiques de Bosnie-Herzégovine ressemblaient davantage à des organisations criminelles qu'à des partis politiques occidentaux. Ils sont dirigés par un petit nombre d'individus qui, tous, entretiennent une sorte de culte de la personnalité. C'est un système fermé, pas du tout transparent, dans lequel la répartition des rôles

politiques fonctionne essentiellement selon un processus patriarcal. La principale crainte de l'élite au pouvoir est de ne plus avoir accès aux deniers publics. Quant aux électeurs, leur motivation est de pouvoir éventuellement bénéficier de faveurs. Il n'existe pour ainsi dire pas de marché libre, et la distribution des richesses repose sur le clientélisme et la corruption. Les permis et les emplois sont octroyés par les groupes politiques. Les seuls secteurs qui fonctionnent plus ou moins sont ceux qui ne sont pas régis par ce système : il s'agit des petites entreprises de haute technologie et de certaines branches du tourisme. La corruption est devenue endémique a précisé l'intervenant, et les organismes de prêt internationaux ne fournissent plus suffisamment de capitaux, ce qui oblige les groupes politiques à se tourner aujourd'hui vers les banques locales, qui proposent des prêts à des conditions abusives et sont très vulnérables en cas de défaut de remboursement. Les groupes politiques sollicitent également l'aide de la Russie et de la Chine. Il est clair que ce château de cartes finira par s'écrouler car le modèle n'est tout simplement pas viable. La conclusion de M. Mujanovic est qu'il faut ouvrir la voie à de nouveaux acteurs politiques ayant des ambitions plus prometteuses pour la Bosnie-Herzégovine.

25. **Erwan Fouéré**, maître de recherche associé au Centre d'études européennes, a débuté son exposé en faisant remarquer que les Balkans occidentaux étaient de retour sur la scène internationale, après plusieurs années durant lesquelles la situation de la région était considérée comme acquise. On pensait à tort qu'une réforme démocratique dans la région était inévitable, ce qui s'est avéré excessivement optimiste. Un engagement plus actif de la communauté internationale est nécessaire pour relancer le processus. La récente visite de Federica Mogherini était attendue depuis longtemps et a été une étape importante car elle a permis de faire une mise au point sur le problème du retour en arrière de la région, ainsi que sur l'erreur qui a été faite consistant à accorder la priorité à la stabilité plutôt sur l'État de droit et la responsabilité démocratique. En d'autres termes, l'exigence de stabilité formulée par l'Europe a entraîné un recul des réformes démocratiques. Il en a résulté de fait une région moins stable.

26. Selon M. Fouéré, le glissement de l'ex-République yougoslave de Macédoine vers l'autoritarisme est riche d'enseignements. Fort heureusement, le nouveau gouvernement conduit par Zoran Zaev est à l'origine de changements constructifs et le climat d'intimidation et de peur qui régnait auparavant a laissé place à une atmosphère de liberté et de transparence. Après des années d'oppression, la société civile s'est mobilisée contre le régime autoritaire que Nikola Gruevski avait mis en place et le pays est aujourd'hui en mesure de se doter d'institutions plus démocratiques. La réforme de la justice sera particulièrement importante, et les défis sont de taille. L'accord-cadre décentralisé d'Ohrid, qui a permis de mettre fin au conflit armé en 2001, est toujours valable dans une société pluriethnique qui aspire à construire une démocratie homogène. La réforme de l'éducation est également capitale, d'autant que le maintien d'écoles séparées selon les ethnies n'a fait que consolider les divisions et alimenter la défiance. Les purges opérées par le gouvernement précédent étaient motivées par une volonté de vengeance. Cette dernière doit aussi, en vue de la réconciliation, être évitée, a indiqué l'intervenant. Une approche globale doit absolument être adoptée pour inspirer confiance dans les institutions de l'État. Dans ce nouveau climat politique plus favorable, il sera peut-être enfin possible de régler la question du nom avec la Grèce.

27. **Djordje Popovic**, coordinateur de programme au *Belgrade Fund for Political Excellence*, a discuté de la situation en Serbie et des aspirations du pays à devenir membre de l'UE. Il a indiqué que la Serbie était officiellement candidate à l'adhésion depuis 2012 et qu'elle avait conclu un accord d'association en 2013. Les négociations en vue de l'adhésion ont commencé en janvier 2014 ; dix chapitres ont été ouverts, et d'autres le seront sans doute avant la fin de l'année. Selon l'intervenant, l'ouverture de chapitres supplémentaires peut permettre d'accélérer le processus de réformes. Le pays a engagé plusieurs réformes importantes dans le secteur économique, mais il n'est pas encore au bout de ses difficultés. La corruption reste un problème grave, a précisé M. Popovic, en indiquant que le nombre d'enquêtes relatives à ce type d'infraction était dérisoire. La Serbie n'a toujours pas adopté de loi sur la mise en place d'une agence de lutte anticorruption, mais cela devrait être le cas prochainement. Le parlement a adopté plusieurs lois concernant la police, et le ministère de l'Intérieur a été réorganisé. En revanche, les progrès de la Serbie sont insuffisants dans les domaines de l'inclusivité, de la transparence et du contrôle de l'exécutif, a considéré l'intervenant.

Les lois sont trop souvent adoptées en urgence, ce qui limite le débat public et risque de donner lieu à des textes de mauvaise qualité.

28. Les réformes en Serbie ont en outre été freinées par la tenue constante d'élections. La réforme de la justice est indispensable, mais les progrès à cet égard ont été très lents. Il existe également des problèmes avec la presse ; les journalistes sont mal vus par la classe politique et sont parfois victimes de menaces, voire d'actes de violence. La presse critique constamment l'OTAN et l'UE, ce qui ne facilite pas l'identification des Serbes à la communauté euro-atlantique. Cette attitude provoque au contraire une incompréhension au sein de l'opinion publique et crée un profond décalage entre la politique gouvernementale et l'interprétation qui en est faite par la population.

29. La politique étrangère de la Serbie va souvent à l'encontre des positions adoptées par l'Europe dans son ensemble. Le pays a ainsi refusé de s'associer aux déclarations de l'UE concernant la violation par la Russie de la souveraineté de l'Ukraine. Cela risque de poser problème lorsque le chapitre des négociations sur les affaires étrangères sera ouvert. La Serbie est aujourd'hui en profond désaccord avec le reste de l'Europe sur plusieurs points fondamentaux. Parallèlement, et bien que le sujet soit rarement abordé publiquement, le pays coopère en fait étroitement avec l'OTAN et avec ses États membres, et est nettement plus actif aux côtés de l'Alliance que de celui de la Russie. C'est un aspect positif car la Serbie est un acteur clé de la sécurité dans la région et a beaucoup à offrir sur le plan du renforcement de la stabilité. Il faut en revanche qu'elle se rapproche davantage de l'UE sur tout un ensemble de sujets et de pratiques. Le Kosovo est devenu à cet égard un problème qui présente des liens avec de nombreuses autres questions. L'intransigeance de Pristina n'arrange rien. Un point peut-être plus important pour instaurer la paix et la stabilité est d'élargir le dialogue au sein de la société. Comme l'a indiqué M. Popovic, le problème est que les élites de Belgrade comme de Pristina font la pluie et le beau temps et ne semblent pas toujours motivées à trouver de vraies solutions aux nombreux problèmes en suspens.

30. **Jan Braathu**, chef de la mission de l'OSCE au Kosovo, a donné une vue d'ensemble de cette mission. L'OSCE a établi une présence permanente au Kosovo en 1992, dans le cadre d'une stratégie de prévention des conflits. Cette première mission n'a pas duré longtemps car le gouvernement yougoslave a refusé de renouveler le mémorandum d'entente clé sur lequel elle s'appuyait. La Yougoslavie a ensuite été suspendue de l'OSCE. En 1998, alors que les tensions étaient fortes, l'OSCE a mis en place une mission de vérification pour s'assurer que l'accord de paix était bien respecté, mais sa durée a été écourtée à cause de la détérioration de la situation sécuritaire au Kosovo. La mission actuelle fait suite à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies. Le chef de la mission de l'OSCE est aussi le représentant spécial adjoint du secrétaire général de l'ONU pour le renforcement des institutions. Sa tâche consiste à soutenir les efforts de démocratisation, notamment en apportant de l'aide aux ONG, aux partis politiques, aux médias libres et à la police. La mission emploie 503 personnes - dont 116 fonctionnaires internationaux - et représente de par son ampleur la première mission de terrain de l'OSCE dans les Balkans et la deuxième parmi l'ensemble des missions de l'organisation - après celle en Ukraine.

31. Comme l'a affirmé M. Braathu, la situation au Kosovo reste très fragile, avec en prime une impasse politique. Toutefois, malgré cette fragilité politique, une certaine stabilité sociale est à noter. Les élections législatives du 11 juin 2017 – qui ont été organisées à la hâte et ont eu lieu sans problème majeur – ont permis de constituer un gouvernement soutenu par une courte majorité de parlementaires. Le cabinet ministériel a fait preuve d'anticipation et une certaine confiance serait, semble-t-il, en train d'apparaître. Les deux questions en suspens qui doivent être résolues sont la mise en place de municipalités à majorité serbe et le problème de la frontière avec le Monténégro. Le gouvernement du Kosovo a appelé la communauté internationale à assurer l'arbitrage du conflit frontalier avec le Monténégro, mais ce dernier considère que le sujet est clos et ne peut être réouvert. On note par ailleurs le mécontentement des Albanais du Kosovo à l'égard des institutions dirigées par les Serbes. Le fait que le Kosovo ait participé aux élections locales est un signe positif, de même que le soutien du président Hashim Thaci à la création d'une « commission pour l'établissement de la vérité et la réconciliation », à laquelle l'Église orthodoxe serbe est également favorable. Le cadre juridique de cette commission est en cours d'élaboration. M. Braathu a indiqué que la communauté

internationale devait continuer à encourager le dialogue et la recherche du compromis entre Pristina et Belgrade, ainsi qu'avec les différentes communautés du Kosovo. Les parlementaires ont un rôle clé à jouer à cet égard.

32. **Dunja Mijatovic**, ex-représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, a expliqué que le droit des médias à communiquer et à rendre compte de ce qu'ils mettent au jour était fondamental pour la démocratie et devait être préservé. Cela est d'autant plus important dans le contexte actuel où les médias sont attaqués, non seulement dans les Balkans occidentaux mais aussi en Occident. Les médias sont confrontés à des situations particulièrement graves dans la région des Balkans. Pour citer un exemple, les attaques contre les journalistes sont fréquentes mais font rarement l'objet d'enquêtes. Les systèmes judiciaires se sont avérés particulièrement incompétents pour les affaires de ce type. Les organes publics de radio/télédiffusion sont au service du pouvoir, et non pas de la population. Il existe un décalage important entre les lois qui protègent la liberté des médias et la pratique, a noté M^{me} Mijatovic.

33. **Dejan Vercic**, directeur du Centre chargé du marketing et des relations publiques à l'université de Ljubljana, a délivré un exposé sur le phénomène des « fausses informations » et ses conséquences. Selon lui, la prolifération d'informations mensongères met en péril les fondements des démocraties ouvertes. Il semblerait qu'il y ait de moins en moins de respect pour les faits et l'expertise des professionnels. Le risque est qu'aucune information ne soit considérée comme vraie et que l'on soit submergé de fausses informations. Lorsque les médias nationaux diffusent couramment des contre-vérités, la démocratie est à l'arrêt. Des efforts soutenus et durables sont nécessaires pour « vacciner » les sociétés libres contre le fléau des fausses informations.

34. **Frederick Fooy**, analyste en chef à l'unité d'appui opérationnel du Centre d'excellence de l'OTAN pour la communication stratégique (STRATCOM), a fait observer que cette question était d'une importance primordiale pour l'Alliance, notamment dans le contexte des actions menées par la Russie pour diffuser des fausses informations et s'immiscer dans les politiques intérieures des Alliés. La mise en doute de la crédibilité des sources traditionnelles d'informations de confiance représente pour la Russie un nouveau moyen d'exercer son influence. Le Kremlin, a expliqué l'intervenant, possède une impressionnante boîte à outils qui peut être utilisée pour tromper un très grand nombre d'électeurs. Les Russes ont fait ce qu'il fallait pour manipuler l'information à leur avantage. Les outils précités présentent pour intérêts d'être efficaces à moindre coût, d'avoir une portée illimitée et de pouvoir être contestés. Pour exercer son influence, la Russie déploie un vaste dispositif culturel, y compris des « usines à trolls ». Elle apporte en outre son soutien aux individus qui relaient des discours à consonance russe, c'est-à-dire antiméricains et eurosceptiques. Le discours qui a sa préférence est celui qui présente l'OTAN comme un instrument du pouvoir états-unien, ainsi que comme une organisation militariste et belliqueuse. Pour atteindre leurs objectifs, les Russes utilisent en outre un langage très clivant et des images racistes, et encouragent les mouvements séparatistes où qu'ils se trouvent, de l'île de Gotland au Texas. Dans la Baltique, les trolls russes décrivent les États-Unis et l'OTAN comme des envahisseurs, et s'emploient méticuleusement à dissuader les partisans d'une présence avancée renforcée de l'OTAN dans la région. Les Russes mènent également des campagnes d'information laissant entendre que l'Europe est au bord de l'effondrement et qu'à cause des flux migratoires, la Russie est devenue un territoire rempli de zones dangereuses. Les trolls russes diffusent en outre l'idée selon laquelle l'Europe est en perdition à cause de ses principes de tolérance et de laïcité. Ils qualifient les régimes autoritaires de forts, patriotiques et solides.

35. Les sociétés ouvertes doivent être capables de résister à ce type de guerre de l'information, ce qui suppose d'avoir la capacité de repérer le processus et de lui opposer une résistance. Une coopération régionale et internationale est en outre nécessaire pour échanger des informations et coordonner les réponses. Des évaluations de la vulnérabilité et un partage des enseignements tirés peuvent s'avérer très utiles. Dans les sociétés démocratiques, les fausses informations doivent être neutralisées en leur opposant des faits et des connaissances étayées par des recherches. Il ne s'agit pas de faire à proprement parler de la contre-propagande, mais de diffuser des faits et de communiquer des valeurs, deux éléments indispensables dans les démocraties informées et

ouvertes. Il est nécessaire pour les pouvoirs publics d'assurer la formation, non seulement des fonctionnaires, mais aussi des représentants de la société civile et des étudiants. E cette manière, ces derniers comprendraient mieux le défi que représentent les fausses informations et la guerre de l'information, et seraient plus à même de trouver des moyens de décrédibiliser les allégations mensongères.

36. **Ioannis Armakolas**, professeur adjoint à l'université de Macédoine de Thessalonique, a abordé la question épineuse des migrations dans les Balkans occidentaux. Il a tout d'abord indiqué que la crise migratoire de 2015-2016 – aux origines diverses – aura de profondes répercussions sur cette région et sur l'Europe. Au cours de cette période, près de 1 million de migrants sont entrés en Grèce. Face à cet afflux migratoire massif, la réponse très insuffisante qui a été proposée, à la fois en Grèce et en Europe, a constitué un échec de la politique et de l'imagination. La solidarité de l'UE a volé en éclats, et l'Union s'est retrouvée elle-même impuissante face à la position catégorique, adoptée par certains de ses membres, de refus d'accueillir des migrants. Cela s'est traduit par un ensemble de réponses unilatérales qui, au final, se sont avérées insuffisantes. La crise a été exacerbée par le manque de confiance dans les dirigeants allemands, en particulier de la part de certains des nouveaux pays membres.

37. Cette crise migratoire n'a pas eu la même résonance dans les Balkans occidentaux. L'UE a fourni des fonds à la région pour l'aider à gérer la crise. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, le phénomène des migrants n'a pas seulement entraîné une crise migratoire, mais a également provoqué une crise au sein du gouvernement et de l'opposition. M. Gruevski, alors Premier ministre du pays, avait tenté d'exploiter cette crise pour masquer une situation politique de plus en plus difficile.

38. Dans la mesure où la majorité des migrants voulaient se rendre en Allemagne ou dans d'autres pays d'Europe, les pays des Balkans occidentaux ont eu tendance à considérer que cette situation ne les concernait pas. Ils se sont ainsi permis le luxe d'être généreux sans se préoccuper de la charge à long terme. Cela dit, il est intéressant de noter qu'un quart des migrants déposant une demande d'asile en Europe étaient originaires de la région. En tout état de cause, les pays des Balkans ont soulagé cette partie de l'Europe d'une certaine instabilité, tout en fournissant des solutions – tout du moins temporaires – à la crise du moment. Face à cette crise, les discours populistes des nationalistes ont été plus fréquents dans les pays de l'UE que dans les Balkans occidentaux. En comparaison avec celle des pays du groupe de Visegrad et de l'Autriche, la réaction de la région a été mesurée. Parallèlement, l'Europe entreprenait une importante remilitarisation de ses frontières, en dehors du cadre des instances multilatérales.

39. Le paradoxe de cette crise migratoire aux origines diverses est que plus elle est ardue, plus des solutions paneuropéennes s'imposent. Cette crise a montré que les Balkans occidentaux étaient la pièce manquante du puzzle sécuritaire de l'Europe et que cette région devait faire partie du processus de planification. Enfin, la crise a mis en évidence plusieurs divergences idéologiques préoccupantes qui brisent les tabous et pourraient avoir des répercussions à long terme pour l'Europe.

40. **Vedran Dzihic**, maître de recherche à l'Institut autrichien des affaires internationales (OIIP) et maître de conférences à l'université de Vienne, a ajouté que la crise avait eu une dimension à la fois centrale et périphérique pour l'Europe et que cette dernière devait rompre cette dynamique. La crise migratoire peut également avoir des répercussions sur d'autres aspects comme les réseaux criminels internationaux, qui pourraient se renforcer si l'Europe ne trouvait pas de solution durable à cette dernière. L'intervenant a en outre indiqué que les approches consistant à élever des fils de fer barbelés ne feront qu'accroître la criminalité. Le problème est que la crise a entraîné une fermeture des frontières, y compris entre des pays comme le Danemark et la Suède, ce qui représente un sérieux défi pour la solidarité et l'intégration européennes. La crise migratoire a exacerbé la lassitude à l'égard de l'élargissement et amplifié l'écart entre les pays les plus puissants et les plus faibles de l'Union. Elle a en outre été récupérée par les populistes, qui ont constitué autour d'eux des réseaux. L'esprit même du libéralisme s'en trouve menacé.

41. L'Europe se trouve donc coincée au milieu d'une crise à plusieurs niveaux ; l'ordre ancien étant en train de disparaître, alors qu'un ordre nouveau n'est pas encore établi. La crise migratoire et la crise économique ont fait naître un sentiment croissant de scepticisme concernant l'avenir. Selon M. Dzhic, ce sentiment a donné lieu, sur tout le continent, à une nouvelle politique : celle de la peur. La campagne électorale récente en Autriche, où les politiques identitaires semblent avoir fait leur retour, en a été une très belle illustration. Les barrières et les murs sont aujourd'hui présentés comme des solutions aux défis complexes de l'époque, et érigés sur l'ensemble du continent. C'est là une nouvelle façon de faire revivre la division Est-Ouest. Il y a dans cette problématique une dimension idéologique, dans la mesure où plusieurs gouvernements et un certain nombre de partis d'Europe de l'Est souhaitent mettre en place des démocraties autoritaires. Un contraste de plus en plus vif apparaît également entre les appels à la solidarité nationale d'une part, et la solidarité internationale ou universelle. En plein cœur de la crise, l'UE a perdu une partie de son influence car sa réponse à la crise migratoire semblait parfois être davantage mue par un sentiment de panique que par une volonté de trouver des solutions. Par la suite, son approche a été majoritairement celle de la sécurisation, comme le montrent les récentes fermetures de frontières. Cela aussi est un signe du retour sur le continent de la politique de la force qui, dans les Balkans occidentaux, fait ressurgir de vieux démons que beaucoup avaient cherché à enterrer. L'instrumentalisation de l'identité et l'appel à des solutions autoritaires semblent, dans ce contexte, s'être accélérés.
