

Renforcer la crédibilité de l'Union européenne dans les Balkans occidentaux

7 priorités pour un récit stratégique européen

Plus de vingt ans après avoir promis une adhésion pleine et entière aux pays des Balkans occidentaux¹, l'Union européenne n'a pas su concrétiser cet engagement.

La lenteur du processus, le refus de Jean-Claude Juncker de toute nouvelle adhésion sous sa présidence de la Commission européenne (2014-2019) et les vetos répétés de plusieurs États membres ont nourri une profonde désillusion chez les États candidats. Cette désillusion a entraîné une perte de confiance exploitée à la fois par les élites politiques nationales, pour relâcher leurs efforts en vue de l'adhésion, et par des puissances rivales, désireuses d'affaiblir la crédibilité et l'influence de l'UE dans la région².

Face à la perspective d'une adhésion sans cesse reportée, le doute quant à la sincérité de l'engagement de l'UE s'est progressivement enraciné dans la région, affaiblissant non seulement le pouvoir transformateur de l'élargissement, mais aussi l'action géopolitique même de l'UE. Comment cette dernière peut-elle prétendre défendre ses valeurs et intérêts sur la scène internationale si elle est incapable de le faire dans son voisinage immédiat, à travers sa politique d'élargissement ?

Pourtant, la candidature de l'Ukraine au lendemain de l'invasion russe de 2022, imitée par la Géorgie et la Moldavie, a rappelé le pouvoir d'attraction du projet européen et le rôle protecteur qu'incarne l'UE, remettant ainsi l'élargissement au cœur de son ambition géopolitique.

Dans un contexte de recomposition des équilibres mondiaux, et alors que la nouvelle administration Trump fragilise l'alliance transatlantique, mettant en péril la survie même de l'UE, celle-ci se doit de muscler son message et de se donner les moyens de son ambition pour les Balkans occidentaux à travers un récit stratégique.

1 Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie.

2 Benjamin Couteau, *Influences rivales dans les Balkans occidentaux : Réalités et limites*, Décryptage, Paris, Institut Jacques Delors, 2023.



ÉLARGISSEMENT &
GRANDE EUROPE

POLICY PAPER N°313
JUILLET 2025

©urated Lifestyle
on Unsplash

Benjamin Couteau
Chercheur, Institut
Jacques Delors
(Centre Grande
Europe)

• **Recommandations pour soutenir un récit stratégique européen**

I 1. PASSER DES PAROLES AUX ACTES : SOUTENIR L'UKRAINE À LA HAUTEUR DE NOS ENGAGEMENTS

→ en associant pleinement les Balkans occidentaux à la dynamique de soutien à l'Ukraine et encourageant la coopération entre pays aspirant à l'adhésion

I 2. APPORTER DES GARANTIES DE SÉCURITÉ AUX BALKANS OCCIDENTAUX

→ en incluant les pays de la région dans les projets d'achats conjoints via l'instrument SAFE et concluant un partenariat de sécurité et de défense avec eux

I 3. RENFORCER LE SOUTIEN À LA SOCIÉTÉ CIVILE ET AUX MÉDIAS

→ en maintenant le niveau de soutien à la pré-adhésion sans lier les paiements à la seule action de leur gouvernement

I 4. REVOIR LA STRUCTURE DU PROCESSUS D'ADHÉSION

→ avec des symboles forts créant une véritable dynamique politique

I 5. INSTAURER DES PARRAINAGES SECTORIELS ENTRE ÉTATS MEMBRES ET CANDIDATS

→ afin d'équiper les futurs États membres pour prendre pleinement part au projet européen, dépassant l'idée que la date d'adhésion représente la fin du chemin

I 6. FAIRE BON USAGE DES SANCTIONS

→ afin de disposer d'un moyen de pression équilibré à l'égard de tous les acteurs régionaux susceptibles de menacer la stabilité régionale

I 7. APPRENDRE À DIRE NON : LA CANDIDATURE DE LA TURQUIE

→ afin d'envoyer un message clair : un État qui échoue à se conformer aux exigences du processus d'adhésion peut perdre son statut de candidat

• Pour un récit stratégique européen, ciblé et fédérateur

L'Union européenne doit apprendre à parler le langage de la puissance dans les Balkans occidentaux. Maîtriser le récit lui permettrait non seulement de se donner les moyens d'être mieux écoutée, mais surtout d'y imposer le cadre du débat avant que d'autres ne le fassent. Si institutions européennes et États membres amorcent ce virage dans leur discours³, ils doivent maintenant le traduire en actes, en priorité en Ukraine (**recommandation n°1**).

Il leur revient donc de poser les bases d'un récit stratégique **commun**, à destination de l'ensemble des acteurs de la région – des gouvernements aux citoyens, en tenant compte des différentes communautés locales. Ce récit se doit d'être à la fois offensif et positif, tout en portant une vision capable de fédérer. L'UE ne peut plus se contenter de répondre aux récits qui cherchent à la décrédibiliser ; elle doit **reprendre l'initiative, en proposant un horizon crédible, à même de susciter confiance, espoir et adhésion**.

Pour y parvenir, il lui faut avant tout prendre conscience de la position dominante qui est déjà la sienne dans la région. Sa perte de crédibilité tient moins à une faiblesse objective qu'à une posture défensive, face aux récits concurrents comme face aux dérives de certains États candidats, de peur de les jeter dans les bras de ses rivaux. Cette situation n'est pas propre aux Balkans occidentaux : alors que les citoyens des principales puissances mondiales voient l'UE comme une puissance majeure, apte à rivaliser avec les États-Unis et la Chine et dont l'influence devrait même s'accroître dans les 10 prochaines années, ce sont les Européens eux-mêmes qui doutent le plus de leur propre puissance⁴.

Dans les Balkans occidentaux, l'UE et ses États membres sont des acteurs incontournables, sur les plans politique, économique, énergétique, infrastructurel ou encore sécuritaire. Reconnaître et assumer cette réalité est indispensable pour restaurer leur crédibilité et structurer leur influence. Les populations locales doivent percevoir les bénéfices et opportunités déjà offertes par l'intégration européenne en cours, tandis que les gouvernements doivent être tenus responsables de leur visibilité et de leur valorisation.

Aucune autre puissance que l'UE n'offre à la région un soutien économique et financier aussi crucial, sans autre contrepartie que le respect des exigences du processus d'adhésion que ces États ont librement choisi de suivre – contrairement aux opaques prêts chinois. **Aucune autre puissance que l'UE n'offre à la région un espace politique lui permettant de peser bien au-delà de son poids réel** afin de défendre ses intérêts, tant que ses États alignent leur politique étrangère sur celle de l'Union. **Aucune autre puissance que l'UE n'offre à la région une force cohésive apte à garantir la sécurité régionale**, dès lors que le maintien de la paix continentale est la condition même de son existence – contrairement à une Russie qui fait feu de tout bois pour attiser les tensions régionales.

L'UE doit se présenter comme une puissance protectrice : un espace d'opportunités et non de contraintes, qui assure l'indépendance et la sécurité de ses membres – ce que traduisent les candidatures ukrainienne et moldave, tandis que ses propres citoyens placent la sécurité en tête des bénéfices de l'appartenance à l'UE⁵. Elle devrait concrètement signifier son rôle de garante de la diversité nationale des

3 Conseil européen, [Déclaration de Grenade](#), 6 octobre 2023

4 Timothy Garton Ash, Ivan Krastev, Mark Leonard, [Alone in a Trumpian world: The EU and global public opinion after the US elections](#), Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 2025.

5 Parlement européen, [Enquête Eurobaromètre Hiver 2025](#) (en anglais), mars 2025.

États membres, à travers leur intégrité territoriale, en apportant des garanties de sécurité aux Balkans occidentaux (**recommandation n°2**).

Ce message stratégique repose sur deux vecteurs clés : d'une part, la société civile et les médias locaux, qui devraient bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement renforcés pour matérialiser le message de l'UE après la suspension des financements étasuniens (**recommandation n°3**), et d'autre part, une réforme structurelle du processus d'adhésion (**recommandation n°4**).

Une telle réforme vise à restaurer la confiance dans le processus et à redonner de la cohérence au récit européen, victime de la cacophonie des vetos imposés par certains États membres. Cette cacophonie non seulement brouille le message de l'UE auprès des États candidats, mais renforce l'influence d'États membres à contre-courant, au premier rang desquels la Hongrie de Viktor Orbán. Une autre réponse pourrait être de renforcer la socialisation mutuelle entre États membres et États aspirant à l'adhésion, par l'instauration de parrainages sectoriels (**recommandation n°5**) autour de coopérations concrètes dans des domaines d'intérêt commun (défense, démographie, etc.). Ces parrainages auraient, qui plus est, l'avantage de dédramatiser la question de la date d'adhésion effective en progressant ensemble dès maintenant.

L'UE doit également s'attacher à déjouer le récit russe, qu'instrumentalisent certains États de la région pour infléchir sa position à leur endroit. Cela suppose une approche ciblée, capable de démontrer à chaque acteur local les faiblesses de la Russie et son incapacité à incarner une alternative crédible au projet européen. Cette stratégie devrait s'appuyer sur un régime de sanctions à l'encontre de celles et ceux qui sapent la démocratie, l'État de droit, la stabilité ou la sécurité dans la région – et qui compromettent donc son intégration au sein de l'UE – en reprenant à leur compte le récit du Kremlin (**recommandation n°6**).

Enfin, si ces sanctions ne s'avéraient pas suffisantes pour les faire changer de cap, l'UE et ses États membres devraient montrer qu'ils sont prêts à rompre le processus d'adhésion d'un État candidat qui adopterait durablement une trajectoire manifestement incompatible avec les exigences du processus, à commencer par la Turquie (**recommandation n°7**).

Ces recommandations peuvent, *mutatis mutandis*, être adaptées à d'autres terrains (Caucase, Moldavie, Ukraine) et visent à nourrir une réflexion plus large sur la crédibilité de l'Union européenne. Elles se heurteront inévitablement à de nombreux obstacles et oppositions, mais le contexte actuel invite à l'audace pour éviter que l'ambition géopolitique de l'UE ne se dissolve dans l'inaction.

1 • Passer des paroles aux actes : soutenir l'Ukraine à la hauteur de nos engagements

Pour incarner un récit fondé sur la puissance et affirmer son rôle stratégique, l'Union européenne devrait d'abord démontrer sa capacité à défendre ses intérêts et à faire valoir sa volonté sur son propre continent, *a fortiori* lorsqu'un futur État membre est concerné.

Si les sommets du Conseil européen des 6 et 20 mars 2025^{6,7} traduisent cette ambition, ses tergiversations passées n'ont eu d'autre effet que de laisser l'Ukraine en

6 Réunion extraordinaire du Conseil européen, 6 mars 2025.

7 Conseil européen, 20 mars 2025.

difficulté face à l'agression russe. Il est maintenant crucial de permettre à l'Ukraine de négocier la paix en position de force, condition indispensable pour matérialiser la puissance protectrice de l'UE. Un accord de paix favorable à la Russie, impliquant la reconnaissance de sa souveraineté sur les territoires ukrainiens occupés et des garanties de sécurité minimales pour l'Ukraine – ou une victoire militaire russe, si les combats venaient à se poursuivre –, réduirait à néant la crédibilité de l'Union européenne.

Face aux gains territoriaux continus de la Russie depuis le printemps 2024 et à l'intensification de ses offensives aériennes depuis juin 2025, une réponse ferme et décisive des partenaires européens de l'Ukraine tarde encore à se concrétiser. Les États membres devraient en priorité renforcer leur soutien à la défense aérienne de l'Ukraine – en particulier la France et l'Italie pour la fourniture de missiles Aster-30 destinés aux batteries SAMP/T déjà déployées en Ukraine –, suivre l'exemple du Danemark⁸ en développant des productions conjointes d'armement, et accélérer la livraison de munitions.

Les engagements pris récemment sont encourageants⁹, mais l'association, lors du sommet du 20 mars, entre un soutien militaire accru et l'intensification du soutien de l'UE « aux efforts de réforme déployés par l'Ukraine sur la voie de son adhésion à l'UE » est toutefois inopportune. Ce faisant, les États membres risquent d'alimenter non seulement l'idée¹⁰ qu'un processus accéléré serait envisageable, mais surtout la concurrence entre pays aspirant à l'adhésion, là où l'heure appelle à la solidarité.

L'Union devrait, au contraire, **associer pleinement les Balkans occidentaux à la dynamique de soutien à l'Ukraine et encourager la coopération entre pays aspirant à l'adhésion**, afin de transformer les rivalités potentielles en moteur d'émulation. À ce titre, des initiatives comme le Sommet Ukraine – Europe du Sud-Est, qui réunit depuis 2023 États membres et candidats de la région chaque semestre, ou des accords bilatéraux visant à l'échange de bonnes pratiques sur le chemin de l'adhésion à l'UE, à l'image du Traité d'Amitié et de Coopération entre l'Albanie et l'Ukraine ou du Mémoire de Coopération entre la Macédoine du Nord et la Moldavie, devraient être promus.

Pour être crédible, le récit d'une UE garante de l'indépendance et de la sécurité des Balkans occidentaux devrait toutefois aller plus loin et impliquer des garanties de sécurité concrètes à leur endroit.

2 • Apporter des garanties de sécurité aux Balkans occidentaux

Dans le prolongement de ses efforts pour renforcer ses propres capacités de défense, l'UE devrait urgemment concrétiser le volet 'Balkans occidentaux' de sa stratégie, et se poser en véritable bouclier de la région. Un engagement tangible en ce sens revêt une importance majeure à trois égards : il consolide la crédibilité du récit européen, permet de contrer le récit russe auprès de populations ciblées – qui prétend que seule Moscou pourrait garantir leur sécurité et protéger leurs intérêts –, et anticipe les conséquences d'un éventuel désengagement étasunien, qui signerait la dégradation immédiate du contexte sécuritaire.

8 Tim Zadorozhnyy, « Ukraine, Denmark sign deal to launch Ukrainian military production on Danish soil », *The Kyiv Independent*, 4 juillet 2025.

9 Conseil des affaires étrangères, 23 juin 2025.

10 *The New Union Post*, « Commissioner Kos plans to strengthen the “soft power” of the EU enlargement process », 14 janvier 2025.

L'incertitude autour de l'engagement étasunien – exacerbée par les positions de la nouvelle administration Trump et à l'approche du vote au Conseil de sécurité des Nations Unies, en novembre prochain, sur le renouvellement du mandat de la force européenne de maintien de la paix sur place (EUFOR Althea) –, rend urgente une montée en puissance de l'UE et de ses États membres sur place. Ils doivent démontrer leur capacité à assurer seuls la sécurité régionale – et le faire savoir. Présentés par la Commission européenne en mars 2025, le Livre blanc pour une défense européenne et le plan « ReArm Europe »/Préparation à l'horizon 2030, adopté en mai et dont l'instrument SAFE est l'un des piliers, constituent un premier pas décisif en ce sens.

En s'appuyant sur le volet 'Travailler en partenariat' de la Boussole stratégique¹¹, SAFE offre ainsi aux « pays en voie d'adhésion » (*sic*), aux pays candidats et candidats potentiels, et aux pays ayant signé un partenariat de sécurité et de défense (PSD) avec l'UE la possibilité de participer à des acquisitions conjointes avec au moins un État membre en matière de défense et de contribuer au regroupement de la demande – éligibilité qui peut être élargie en négociant un accord spécifique¹².

Albanie et Macédoine du Nord ont déjà renforcé leur coopération avec l'UE en signant chacune un PSD fin 2024. Ces partenariats concrétisent la contribution de l'UE à la sécurité régionale tout en adoptant utilement une approche sur mesure, notamment axée sur la lutte contre la manipulation de l'information et l'ingérence étrangère. Il est maintenant **urgent pour l'UE et ses États membres d'inclure les pays de la région dans leurs projets d'achats conjoints et de conclure un PSD avec eux** – ou au moins d'offrir cette perspective à tous, obligeant ainsi leur gouvernement à se positionner. Ces PSD, y compris ceux signés avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, devraient par ailleurs voir leur périmètre étendu à des domaines tels que la résilience des infrastructures critiques ou la coopération consulaire, sur le modèle du PSD conclu entre l'UE et la Norvège.

L'engagement individuel des États membres au côté de l'UE est essentiel. En raison de sa puissance militaire et de sa force de frappe, la France a en particulier un rôle central à jouer. À ce titre, la définition de la dimension européenne des intérêts vitaux de la France, rappelée avec insistance par le Président de la République depuis son premier mandat¹³, devrait laisser suggérer qu'elle inclut les Balkans occidentaux, région « au cœur de l'Europe » selon Emmanuel Macron¹⁴. Pour donner corps à une telle ambition stratégique, ces déclarations ne seront toutefois crédibles que si elles s'accompagnent d'un soutien concret au renforcement des capacités de défense locales. À cet égard, l'acquisition par l'Albanie et la Serbie de matériel militaire français, des radars de surveillance aérienne GM400 aux Rafale¹⁵, devrait ouvrir la voie à des accords similaires avec les autres pays de la région, à condition de s'assurer de leur alignement politique et stratégique et d'en maîtriser la communication.

11 Site internet du Conseil de l'UE et du Conseil européen, [Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense](#).

12 Règlement UE 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument « Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense » (« instrument SAFE »).

13 Nicolas Barotte, « Macron : 'Les intérêts vitaux de la France ont désormais une dimension européenne' », *Le Figaro*, 7 février 2020.

14 Conférence de presse du Président de la République : présentation de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, Paris, 9 décembre 2021.

15 *Radio Free Europe/Radio Liberty*, « In Major Upgrade Of Serbian Air Force, Vucic Agrees Jet Deal With France », 9 avril 2024.

Pour véhiculer ce message et garantir son appropriation populaire, l'Union ne peut se passer de la société civile et des médias locaux. Alors que les États-Unis se désengagent aussi de ce terrain, il lui faut donc renforcer son soutien à leur égard, puisque ce seront eux qui feront vivre le récit européen.

3 • Renforcer le soutien à la société civile et aux médias

Dans les Balkans occidentaux, la société civile et les médias indépendants constituent les meilleurs remparts face à la désinformation et les meilleurs alliés objectifs de ceux qui concourent au développement d'un récit européen. Face à la prolifération de récits concurrents, voire hostiles, souvent relayés localement à des fins politiques, l'UE doit veiller à rester audible. Alors qu'émerge un axe Trump-Poutine et que les fonds étasuniens se raréfient, elle doit donc assurer la survie de la société civile et des médias locaux.

À très court terme, l'UE doit repenser son soutien financier aux organisations de la société civile (OSC) dans les pays aspirant à l'adhésion, et donc au sein des Balkans occidentaux. La suspension des financements étasuniens crée un vide : entre 2020 et 2024, ils s'élevaient à 1,7 milliard de dollars pour la région¹⁶. À l'heure actuelle, 4 acteurs de la société civile d'Europe orientale et des Balkans occidentaux sur 5 seraient directement affectés par le gel de ces fonds¹⁷, menaçant la survie même de la société civile locale et sa capacité à exercer son rôle de contre-pouvoir démocratique.

Une réallocation urgente des fonds de pré-adhésion non versés destinés aux OSC locales – voire un fonds d'urgence, comme pour *Radio Free Europe/Radio Liberty*, média de référence sur le continent, et notamment dans les Balkans occidentaux¹⁸ – est indispensable pour éviter la disparition massive d'organisations locales, faute de financement. L'UE doit se montrer à la hauteur des circonstances et prendre le relais du financement étasunien : il s'agit pour elle d'une opportunité unique d'affirmer son action en défense de valeurs et d'intérêts communs avec ses futurs États membres.

À plus long terme, l'UE devrait repenser en profondeur la manière dont elle finance et structure ses relations avec les OSC et les médias locaux, dont le développement et le financement sont déjà entravés dans la région au profit d'acteurs publics ou privés proches du pouvoir, comme en Serbie¹⁹. Dès 2022, la Cour des comptes européenne avait pointé l'inadéquation du financement de l'UE aux besoins du terrain²⁰. Malgré l'octroi de plus de 250 millions d'euros à ces organisations et médias entre 2014 et 2020 dans le cadre de l'Instrument d'aide de pré-adhésion pour les pays candidats (dont la Turquie) et candidats potentiels²¹, leur situation reste en effet

16 Azem Kurtić, Siniša Jakov Marušić, Fjori Sinoruka & Milica Stojanović, « [Trump's Suspension of US Foreign Aid Hits Hundreds of Balkan Projects](#) », Balkan Investigative Reporting Network, *Balkan Insight*, 30 janvier 2025.

17 Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Le gel de l'aide américaine laisse un vide. L'Europe doit le combler.](#) », Shout Out, Strasbourg, 20 février 2025.

18 *Al Jazeera*, « [EU to sustain Radio Free Europe with emergency funding after Trump cuts](#) », 20 mai 2025.

19 Voir par exemple : *Le Dauphine Libéré*, « [À Belgrade, les étudiants se mobilisent contre la « propagande très sale » des médias pro-pouvoir](#) », 29 mars 2025 ; Jelena Tomić, « [Médias en Serbie: entre propagande et désinformation](#) », *Radio France internationale*, 5 avril 2025.

20 Cour des comptes européenne, [Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux : malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent](#), Rapport spécial 01/2022 – État de droit dans les Balkans occidentaux, 2022.

21 Réponses de la Commission européenne au Rapport spécial de la Cour des comptes européenne intitulé « [Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux : malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent](#) », 2022.

précaire et leur influence sur les réformes fondamentales en matière d'État de droit dans la région minime.

Le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE (2028-2034), dont les négociations vont bientôt débiter, devrait donc **signifier clairement l'engagement de l'Union au côté de la société civile et des médias locaux²² en maintenant un niveau de soutien à la pré-adhésion au moins aussi important qu'aujourd'hui**, mais sans lier l'intégralité des paiements à la seule mise en œuvre de réformes internes au risque de pénaliser les OSC et les médias locaux pour l'inaction de leur gouvernement. Ce soutien doit naturellement rester pluraliste et non-partisan : l'enjeu n'est pas de mettre sur pied une machine de propagande, mais de préserver l'existence de contre-pouvoirs démocratiques. La crédibilité de l'UE repose sur la cohérence entre ses valeurs et son action, et elle se doit donc d'être exemplaire dans l'attribution de ses financements aux acteurs locaux, sous peine d'être contre-productive.

L'UE devrait enfin mieux structurer ses relations avec ces acteurs locaux, qui sont les mieux placés pour l'aider à adapter le récit européen à leur région. Il lui faut, sur le terrain, charger ses délégations d'identifier, pays par pays, des pistes d'action prioritaires pour le soutien de son récit (lutte contre la désinformation, formation de journalistes, éducation aux médias, etc.) et de décliner localement le récit stratégique européen auprès des OSC investies sur ces sujets. Il lui faut simultanément, au niveau européen, continuer d'élargir l'espace offert à ces OSC. L'initiative du Comité économique et social européen associant la société civile des pays candidats à une partie de ses travaux pour l'année 2024²³ devrait ainsi être non seulement pérennisée mais aussi étendue aux pays candidats potentiels, et voir son action concrète mise en valeur sur le terrain.

Dans des contextes politiques parfois hostiles, cette ouverture offre à des acteurs essentiels de la démocratie locale une tribune et une forme d'intégration graduelle à l'UE, expression tangible de son rapprochement avec les Balkans occidentaux.

4 • Revoir la structure du processus d'adhésion

La crédibilité du récit stratégique européen doit s'appuyer sur une réforme structurelle du processus d'adhésion à l'UE. Sa longueur, sa technicité et les exigences égoïstes de certains États membres ont, entre autres, nourri un sentiment d'injustice auprès des plus anciens des pays candidats et une perte de confiance dans le discours européen. À ce titre, trois pistes devraient être prioritaires : l'approfondissement de l'intégration graduelle des pays candidats, la promotion du cluster *Relations extérieures* (chapitres de négociation 30 et 31) au même niveau que le cluster *Fondamentaux* pour la détermination du rythme des négociations, et la restriction du vote à l'unanimité dans le cadre du processus d'adhésion.

Le concept d'intégration graduelle des pays aspirant à rejoindre l'UE a déjà fait son chemin dans les institutions européennes, sur la base de plusieurs contributions²⁴. Au-delà de l'initiative du Comité économique et social européen, les pays des Balkans occidentaux sont déjà associés à divers programmes de l'UE (Erasmus+,

²² Eulalia Rubio, Cinzia Alcidi, Romy Hansum, Tina Akhvediani, Iain Begg, Johannes Lindner & Benjamin Couteau, *Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements*, Étude réalisée à la demande de la Commission des budgets (BUDG) du Parlement européen, 2025.

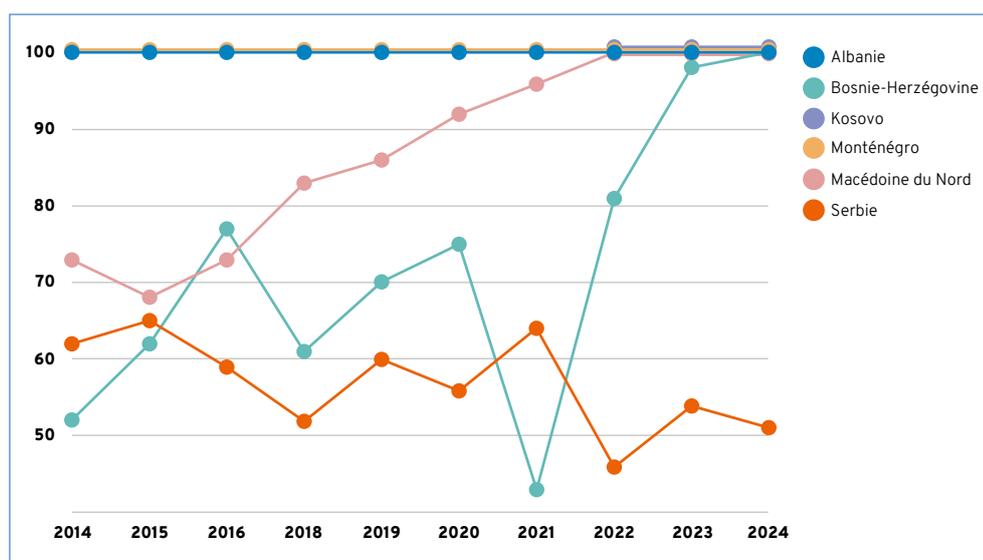
²³ Site internet du Comité économique et social européen, [Enlargement Candidate Members' Initiative](#).

²⁴ Voir par exemple : Lukáš Macek, *Pour une adhésion graduelle à l'Union européenne*, Policy paper, Paris, Institut Jacques Delors, 2023.

Horizon Europe, etc.), matérialisant notre rapprochement. Toutefois, ces démarches relèvent encore trop de l'exercice technique, méconnu du grand public, et donc inapte à générer un soutien populaire. Pour ce faire, **il faut désormais des symboles forts créant une véritable dynamique politique, des « gains rapides »²⁵**, tels que la reconnaissance d'un statut d'État associé à l'UE permettant une représentation, même partielle, au sein des institutions européennes²⁶.

L'octroi de ce statut devrait, entre autres, être conditionné à un alignement complet sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, critère qui, plus généralement, prend une importance nouvelle face aux menaces actuelles sur la sécurité continentale. Ainsi, le cluster de négociation *Relations extérieures* devrait déterminer, au côté du cluster *Fondamentaux*, la progression globale des négociations. Si la plupart des candidatures ne s'en trouveraient que renforcées compte-tenu de leur alignement complet sur la PESC, la Serbie, dont l'alignement est au plus bas depuis le lancement de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie (voir graphique n°1), se verrait obligée d'opérer un choix, comme déjà suggéré par la Commission européenne²⁷ : respecter ses engagements et progresser sur le chemin de l'adhésion ou s'éloigner des positions de l'UE et mettre sa candidature en pause.

GRAPHIQUE 1. Taux d'alignement des pays des Balkans occidentaux sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie (2014-2024, en %) ²⁸



²⁵ Rapport d'Enrico Letta présenté au Conseil européen, *Bien plus qu'un marché*, 2024.

²⁶ Sébastien Maillard, *Pour un statut d'État associé*, Policy paper, Paris, Institut Jacques Delors, 2024.

²⁷ *Communication de 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM(2024) 690 final, Bruxelles, 30 octobre 2024.

²⁸ Les données sont issues, pour les pays candidats, des rapports annuels sur l'élargissement de la Commission européenne, disponibles sur son site internet. Pour le Kosovo, pays candidat potentiel, les données proviennent des sources suivantes : *Résolution du Parlement européen du 10 mai 2023 sur le rapport 2022 de la Commission concernant le Kosovo* (2022/2201(INI)), C/2023/1066, 15 décembre 2023 ; Benjamin Couteau, *Influences rivales dans les Balkans occidentaux : Réalités et limites*, op. cit.

Au-delà de ses atteintes toujours plus graves envers la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux des citoyens serbes, documentés là encore par la Commission européenne²⁹, qui devraient bloquer tout progrès en conséquence de la primauté du cluster *Fondamentaux*, le gouvernement serbe devrait se voir signifier que tout alignement incomplet sur la PESC, et *a fortiori* sur les sanctions européennes à l'encontre de la Russie, aurait les mêmes conséquences. L'UE devra simultanément accompagner ce tournant par un travail de récit auprès de la société serbe, démontrant publiquement l'incapacité de la Russie à soutenir ses « alliés », en témoigne la défaite arménienne face à l'Azerbaïdjan.

Afin de s'assurer de la mise en œuvre effective de ces recommandations et éviter que le processus d'adhésion ne soit à nouveau pris en otage par des considérations bilatérales ou de politique intérieure, les États membres devront enfin se résoudre à passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée pour les étapes intermédiaires des négociations d'adhésion – ou, au moins, à mettre en place un « veto suspensif »³⁰. La cacophonie actuelle qui sape notre crédibilité, et donc notre influence collective, laisserait ainsi la place à un récit cohérent ainsi qu'à une approche davantage liée aux mérites propres de chaque candidat, apte à restaurer la confiance dans le processus. Cela ne signifie pas que les différends bilatéraux entre États membres et candidats seraient pour autant ignorés, et un mécanisme spécifique de médiation devrait être institué en parallèle afin que ces différends ne compromettent pas l'ensemble du processus.

La prévisibilité du processus et la clarté des mérites sur lesquels il se fonde sont la clé d'une crédibilité renforcée. De telles révisions favoriseraient ainsi une meilleure agilité de l'UE sur les scènes continentale et internationale, à même de garantir ses intérêts stratégiques. Cette dynamique pourrait être consolidée par une socialisation mutuelle accrue, notamment à travers des parrainages sectoriels d'États membres.

5 • Instaurer des parrainages sectoriels entre États membres et candidats

Pour matérialiser l'engagement sincère et crédible des États membres au niveau bilatéral en amont de l'adhésion pleine et entière et renforcer la dynamique d'intégration graduelle, l'UE devrait encourager la mise en place de parrainages sectoriels avec les pays des Balkans occidentaux. Ces partenariats ciblés auraient pour avantage de renforcer la coopération autour de thèmes d'intérêt commun, d'impliquer les États membres les moins sensibles à leur candidature, de mettre en valeur l'apport concret des Balkans occidentaux au projet européen – en particulier dans la perspective des débats nationaux sur l'élargissement au sein des États membres –, et ainsi **d'équiper ces futurs États membres pour prendre pleinement part à la construction européenne, dépassant l'idée selon laquelle la date d'adhésion représente la fin du chemin.**

Le rapprochement déjà en cours entre États membres et candidats doit porter une dimension plus politique et stratégique. Compte-tenu de sa présence croissante dans les Balkans occidentaux (voir recommandation n°2), la France pourrait ainsi

²⁹ *Serbia 2024 Report*, Commission Staff Working Document, Accompanying the document *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2024 Communication on EU Enlargement policy*, SWD(2024) 695 final, Bruxelles, 30 octobre 2024.

³⁰ Lukáš Macek, Sébastien Maillard & Pierre Mirel, *Un Agenda 2030 pour l'élargissement*, Décryptage, Paris, Institut Jacques Delors, 2024.

être à l'initiative d'un dialogue stratégique avec les pays de la région, en s'appuyant notamment sur le lancement du Centre de développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux (C3BO) à Podgorica, qu'elle porte avec la Slovénie. Face à l'émigration massive qui touche les pays de la région³¹, celle-ci gagnerait également à initier un dialogue stratégique avec la Lituanie par exemple, qui voit désormais plus de Lituaniens revenir au pays plutôt que le quitter³² et pourrait donc partager son expérience sur les politiques de retour et d'attractivité. De tels parrainages, en impliquant au moins deux États membres chacun, permettraient par ailleurs de contrebalancer certains liens privilégiés entre États membres et États candidats basés sur des considérations idéologiques ou ethniques.

Ces formats de coopération pourraient également servir de modèles pour des initiatives plus ambitieuses, aptes à apporter une réponse commune aux défis de notre temps dans l'attente d'une adhésion pleine et entière, par exemple concernant nos relations avec la Chine. Compte-tenu de l'asymétrie des relations entre les Balkans occidentaux et la Chine et de la vulnérabilité qui en découle, l'UE pourrait ainsi suggérer le lancement d'une plateforme de coopération commune (remplaçant la plateforme 14+1 en réunissant au côté de l'UE les pays de la région reconnus par la Chine, ainsi que cette dernière) pour intervenir en soutien de ses futurs États membres, par exemple dans le contrôle de la viabilité économique, de la transparence et de la qualité des projets financés par la Chine ou dans la protection des infrastructures critiques locales.

Une telle approche pourrait toutefois être rejetée par certains dirigeants de la région, qui font de leur relation avec la Chine, mais aussi avec la Russie, la Turquie ou encore les Émirats Arabes Unis, un instrument efficace pour exposer à leurs électeurs non seulement leurs prétendus succès sur la scène internationale, mais aussi l'impuissance supposée de l'UE à défendre efficacement les intérêts de leur population. Face à ces discours, l'UE et ses États membres devraient incarner leur récit stratégique en sanctionnant ceux qui portent atteinte à la pleine intégration de leur pays au sein de l'UE.

6 • Faire bon usage des sanctions

L'UE et ses États membres doivent savoir manier non seulement la carotte, mais aussi le bâton, pour soutenir la crédibilité de leur récit. Il leur faut ainsi mettre de côté leur politique d'apaisement et de modération vis-à-vis des dirigeants de la région qui portent atteinte, *in fine*, à la crédibilité même du projet européen. L'UE devrait en particulier incarner sa capacité à constituer une force cohésive pour les institutions de Bosnie-Herzégovine, les différentes communautés de Macédoine du Nord ou encore la société serbe. Elle devrait affirmer son rôle de garante de l'indépendance et de la souveraineté de ces États, face à une Russie atone dans la région, mais toujours prompte à attiser la moindre étincelle.

L'UE et ses États membres ne peuvent plus tolérer d'être discréditées par l'instrumentalisation, notamment par les dirigeants serbes de la région, de leurs relations avec la Russie – par ailleurs fondées sur une lecture sélective de l'histoire et mises en scène à des fins purement opportunistes – ou d'autres puissances rivales. En mettant en avant de tels liens privilégiés, le régime serbe d'Aleksandar Vučić a systématiquement occulté les opportunités concrètes offertes par l'intégration

31 Isabelle Marchais, *Les Balkans occidentaux en voie de dépeuplement*, Décryptage, Paris, Institut Jacques Delors, 2023.

32 Site internet du Ministère des Affaires étrangères de la République de Lituanie, *Twice as many people came back to Lithuania as those who left*, 31 janvier 2025.

européenne depuis son arrivée au pouvoir³³. Par crainte de voir la Serbie se rapprocher de la Russie, l'UE peine à hausser le ton face aux dérives d'Aleksandar Vučić, dont le rôle d'équilibriste le fait passer pour un pseudo-garant de la stabilité régionale, comme de son allié Milorad Dodik, président de la *Republika Srpska* de Bosnie-Herzégovine, alors que tous deux sont les premiers facteurs de sa déstabilisation, et multiplient les atteintes à la démocratie et à l'État de droit comme les actions menaçant la sécurité régionale³⁴.

L'Union ne doit pourtant pas s'y tromper : les liens affichés entre certains dirigeants de la région et Xi Jinping, Vladimir Poutine ou Donald Trump relèvent davantage de l'affichage politique que de la réalité³⁵. Aucun de ces dirigeants n'a forgé d'alliance assez solide avec les pays des Balkans occidentaux pour considérer la région comme une priorité stratégique ou représenter une alternative crédible au projet européen. Les dirigeants de la région en sont pleinement conscients, et savent qu'ils ne peuvent se risquer à compromettre l'avenir européen de leur pays sans en payer le prix auprès de leurs électeurs. L'UE doit donc muscler son message, non seulement pour préserver la stabilité et la sécurité de la région, mais surtout pour y défendre activement nos valeurs communes, la démocratie, l'État de droit – au cœur de l'intégration européenne de la région.

Face à l'obsolescence du régime de sanctions de l'UE à l'encontre d'individus ou d'entités cherchant à déstabiliser la Bosnie-Herzégovine – jamais appliqué en près de 15 ans en raison du veto hongrois –, les États membres doivent dans l'immédiat emboîter le pas à l'Allemagne, l'Autriche³⁶, la Lituanie³⁷ et la Pologne³⁸, premiers États membres de l'UE à avoir sanctionné Milorad Dodik et deux autres responsables politiques de la *Republika Srpska*, et adopter à leur tour des mesures similaires. **À moyen-terme, un régime de sanctions plus étendu, couvrant l'ensemble des Balkans occidentaux, devrait être mis en œuvre afin de disposer d'un moyen de pression à l'égard de tous les acteurs régionaux susceptibles de menacer la stabilité régionale.** Pour en garantir l'efficacité, ce régime devra s'accompagner d'une réforme plus large du processus de décision au sein du Conseil de l'UE permettant un vote à la majorité qualifiée en matière de PESC³⁹.

En parallèle, l'UE devrait lever sans délai et sans condition les « mesures restrictives » imposées au Kosovo en juin 2023 – des sanctions qui ne disent pas leur nom –, dont le maintien alimente un profond sentiment d'injustice et bloque toute relance crédible du Dialogue Belgrade-Pristina. Appliquées unilatéralement à l'encontre d'un État historiquement aligné sur la PESC (voir recommandation n°4), elles tranchent avec la retenue affichée à l'égard des dirigeants serbes. Cette asymétrie fragilise gravement la crédibilité de l'UE au Kosovo⁴⁰, d'autant plus lorsque plusieurs États membres reconnaissant son indépendance, à commencer par la France, soutiennent ces mesures. La seule voie tenable passe par l'exercice d'une pression équilibrée et simultanée sur les deux parties au Dialogue : voilà la condition de leur

33 Demostat, « The importance of the EU is swept under the carpet », 6 avril 2024.

34 Voir par exemple : Sneška Quaedvlieg-Mihailović, « Face à Vučić, l'Europe doit accompagner le printemps serbe », *Le Grand Continent*, 28 février 2025 ; Nelly Didelot, « Bosnie : les Serbes au son de la sécession », *Libération*, 4 juillet 2024.

35 Benjamin Couteau, *Influences rivales dans les Balkans occidentaux : Réalités et limites*, op. cit.

36 Oliver Towfigh Nia, « Germany urges EU member states to back sanctions against Bosnia's Republika Srpska », *Agence Anadolu*, 4 avril 2025.

37 LRT, « Lithuania sanctions Bosnian Serb leader, his allies », 14 mai 2025.

38 Reuters, « Poland to ban Bosnian Serb leader Dodik from its territory », 13 mai 2025.

39 Rapport du groupe indépendant d'experts franco-allemands sur les réformes de l'Union européenne, *Naviguer en haute mer : Réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle*, Paris-Berlin, 2023.

40 Voir par exemple : *The New Union Post*, « How cuts to Kosovo's oldest cinema expose the boomerang effect of EU measures », 26 juin 2025.

engagement sincère pour la normalisation de leurs relations, et le préalable, par ricochet, à tout progrès du Kosovo sur le chemin de l'adhésion.

Enfin, si son activisme ne représentait pas un moyen de pression assez crédible pour obtenir la poursuite sincère de l'intégration européenne de leur pays, l'UE devrait alors montrer qu'elle est prête à mettre fin au processus d'adhésion d'un pays qui n'en respecterait pas les exigences.

7 • Apprendre à dire non : la candidature de la Turquie

Savoir dire « oui » avec exigence, c'est aussi savoir dire « non ». **La Commission européenne doit proposer aux États membres de rompre officiellement le processus d'adhésion de la Turquie afin d'envoyer un message clair : un État candidat qui échoue sur le long terme à se conformer aux exigences fondamentales du processus – notamment en matière de démocratie, d'État de droit et de PESG (voir recommandation n°4) – peut et doit perdre son statut de candidat, temporairement ou définitivement.**

L'échec de la candidature turque ne résulte pas d'un rejet mutuel fondamental, mais d'un écart devenu insurmontable entre les exigences du processus d'adhésion et la trajectoire politique suivie par Ankara. Plus de 7 ans après avoir constaté que les négociations avec la Turquie étaient « au point mort »⁴¹, entretenir une telle fiction diplomatique, sans perspective crédible d'aboutir, nuit à la crédibilité de l'UE. En reconnaissant ainsi leurs divergences, alors que les vagues d'arrestation massives et la destitution du maire d'Istanbul, Ekrem İmamoğlu, illustrent une dérive préoccupante du pays vers un régime « pleinement autoritaire »⁴², UE et Turquie pourraient assainir une relation devenue toxique, fondée sur la méfiance réciproque. Au-delà des déclarations tonitruantes du président Recep Tayyip Erdoğan, la classe politique turque semble par ailleurs prête à tourner la page de la candidature, autant que certains États membres de l'UE. En Allemagne, le contrat de coalition du nouveau gouvernement ne qualifie plus la Turquie de candidate, une première en trois législatures⁴³.

Face à la menace russe et à la volatilité de l'alliance transatlantique, les temps actuels appellent à l'unité pour maintenir la sécurité du continent. Dans le dépassement à court-terme de l'impasse que représente cette candidature se trouve la clé d'une relation plus pragmatique et mutuellement bénéfique pour assurer la défense d'intérêts que la géographie nous impose. Pour nous montrer à la hauteur des enjeux du moment, une offre solide et crédible devrait en retour être faite à la Turquie, sous forme d'un large partenariat stratégique englobant les questions sécuritaires, économiques et migratoires.

Sur le plan sécuritaire, la Turquie demeure un partenaire de poids⁴⁴. Membre de la « Coalition des volontaires », en soutien à l'Ukraine, et qualifiée de « pays affinitaire » (« *like-minded country* ») à la suite du Conseil européen du 20 mars⁴⁵, elle

41 Conseil de l'Union européenne, [Conclusions du Conseil sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association](#), 10555/18, Bruxelles, 26 juin 2018.

42 Parlement européen, « [Le processus d'adhésion de la Turquie à l'UE doit rester gelé](#) », Communiqué de presse, 7 mai 2025.

43 Guillaume Duval & Pierre Mennerat, « [Contrat de coalition allemand : le texte intégral traduit et commenté](#) », Archives et Discours, *Le Grand Continent*, 15 avril 2025.

44 Benjamin Couteau, [Les relations UE-Turquie à l'ère Trump II : entre adhésion bloquée et coopération forcée](#), Infographie, Paris, Institut Jacques Delors, 2025.

45 Conseil européen, [Read-out of the online meeting between European Council President António Costa and European Commission President Ursula von der Leyen with the leaders of Iceland, Norway, Türkiye and the United Kingdom](#), Communiqué de presse, 21 mars 2025.

dispose d'une industrie de défense conforme aux standards de l'OTAN et capable de livraisons rapides et substantielles – non seulement auprès de l'Ukraine mais aussi d'États membres de l'UE. Sa capacité, en particulier, à produire et livrer en un temps record ses drones tactiques TB2 *Bayraktar* – les drones figurant parmi les domaines d'action prioritaires identifiés par l'UE le 6 mars –, au coût faible, pourrait jouer un rôle clé dans le renforcement rapide des capacités de défense de l'UE, d'autant plus depuis le récent partenariat entre le constructeur du TB2 et l'italien Leonardo pour la construction de drones⁴⁶. En outre, sur le plan diplomatique, il convient d'encourager la participation de la Turquie à la Communauté politique européenne afin d'en faire une véritable instance de dialogue stratégique à l'échelle du continent.

Un tel partenariat pourrait également être articulé autour de points de friction historiques que le contexte appelle à résoudre, à commencer par la modernisation de l'union douanière, proposée dès 2016 par la Commission européenne et incluant notamment son extension aux secteurs agroalimentaire et des services⁴⁷ – sensibles face à la guerre commerciale en vue avec les États-Unis⁴⁸ – et la libéralisation des visas, pour les entrepreneurs et les étudiants en priorité. Enfin, la question du maintien de l'accord de 2016 destiné à « mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE »⁴⁹ pourrait également être posée, à la lumière du contexte nouveau en Syrie.

Une telle coopération est indispensable à la Turquie, confrontée à une situation délicate notamment sur les plans stratégique, économique et monétaire. L'UE, de son côté, partage avec Ankara la volonté de contenir la menace russe, en Mer Noire comme sur terre, et en particulier dans les Balkans occidentaux. Le capital politique de la Turquie dans la région, renforcé par sa participation à toutes les initiatives de maintien de la paix sur place, notamment en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, représente un levier d'influence utile. En approfondissant ainsi nos relations d'interdépendance, nous rendrions toute déstabilisation de la région indésirable.

L'intégration économique et politique des États du continent restant toutefois la condition de la paix, il reviendra à l'UE de rappeler qu'aucune rupture n'est irréversible. Une reprise du processus d'adhésion pourra être envisagée à moyen-terme, lorsque la Turquie témoignera d'un engagement sincère en ce sens. Dans un monde multipolaire et fragmenté, l'unité européenne est plus nécessaire que jamais – mais elle ne peut être fondée que sur un socle commun de valeurs et de principes : sans partage ni promotion de ces valeurs et principes, aucune adhésion n'est envisageable.

⁴⁶ Site internet de Baykar Technologies, [Baykar and Leonardo sign partnership agreement for unmanned technologies](#), 6 mars 2025.

⁴⁷ Commission européenne, [La Commission propose de moderniser l'union douanière avec la Turquie](#), Communiqué de presse, 21 décembre 2016.

⁴⁸ Voir par exemple : Camille Gijs & Giovanna Coi, « Brussels eyes 25 percent tariffs in response to Trump », *POLITICO Europe*, 7 avril 2025 ; Peggy Corlin & Romane Armangau, « Von der Leyen ready to hit tech and services in US-EU trade war », *Euronews*, 11 avril 2025.

⁴⁹ Conseil européen, [Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016](#), Communiqué de presse, 18 mars 2016.

• Conclusion

Face à l'émergence d'un ordre international plus fragmenté et à l'effritement de certaines alliances, l'Union européenne n'a plus le luxe de l'ambiguïté, ni l'éternité devant elle. Pour les Balkans occidentaux, cette ambiguïté – qu'ils nourrissent eux-mêmes – a fini par rimer avec duplicité. Pour y rester un acteur influent et crédible, elle doit maintenant renforcer sa cohérence interne, affirmer son rôle protecteur, et construire un récit stratégique lisible et fédérateur.

Dans ce monde fragmenté, l'Union européenne ne pourra toutefois être crédible à l'extérieur que si elle l'est à l'intérieur. Face à la montée des partis extrémistes et eurosceptiques, il lui faudra donc simultanément articuler un volet interne de son récit, pour mieux expliquer ce qu'elle protège, ce qu'elle transforme, et ce qu'elle offre – et à qui.

Enfin, ce volet interne devra impérativement s'adresser aux opinions publiques des États membres, notamment en France, afin d'expliquer le sens des futurs élargissements. La crédibilité de l'adhésion des Balkans occidentaux s'y joue aussi.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
17 rue d'Antin, 75002 Paris, France
www.delorsinstitute.eu • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2025.