

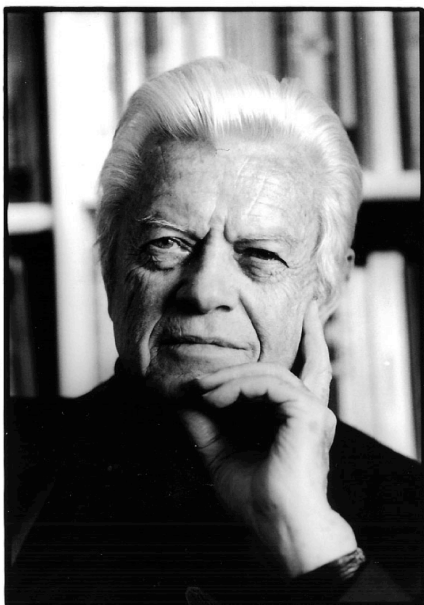


## Les Balkans, maillon faible de la stabilité démocratique en Europe?

Dusan Sidjanski  
François Saint-Ouen

### Abstract

The Balkans are a key area for stability in Europe. All the current candidate countries to the European Union are located there. But the region is largely composed of weak and not fully democratic States. The economy is not performing well, unemployment is high, corruption and organized crime play a significant part, while interethnic tensions are still an unresolved issue. The EU has often found it hard to understand this part of Europe, and its strategy has rarely been consistent enough. An in-depth approach to the institutions or laws is required. Pluralism and countervailing powers should be promoted, active citizenship encouraged, as well as a vision of history closer to European values than to nationalism. No significant change will occur without identifying the right combination of levers.



**Dusan Sidjanski** est le fondateur du Département de science politique de l'Université de Genève, dont il est professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et sociales ainsi que de l'Institut Européen. Il a été Président du Centre Européen de la Culture entre 2003 et 2008 et en est aujourd'hui Président d'Honneur. Il a été Conseiller spécial du Président de la Commission européenne de 2004 à 2014. Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur le fédéralisme, l'intégration européenne et les relations internationales, comme *The Federal Future of Europe*, University of Michigan Press, 2000 ; (éd.) *Le dialogue des cultures à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* (Bruxelles, 2007).



**François Saint-Ouen** est secrétaire général du Centre Européen de la Culture chargé de cours au Global Studies Institute de l'Université de Genève. Il travaille sur la construction européenne, le fédéralisme, la démocratie locale, le « dialogue des cultures ». Il est actif dans les Balkans depuis 1998. Il vient de faire paraître l'ouvrage *L'Europe de Denis de Rougemont (2014)*. Il a par ailleurs publié, entre autres : *L'Avenir fédéraliste de l'Europe: du traité de Maastricht à celui de Lisbonne* (Bruxelles, 2011); *Les grandes figures de la construction européenne* (Genève, 1998).

## Les Balkans, maillon faible de la stabilité démocratique en Europe?

Dusan Sidjanski

François Saint-Ouen

Le 15 février 2016, les autorités de Bosnie-Herzégovine ont déposé à Bruxelles la candidature de ce pays à l'Union Européenne. Si tout va bien, il se verra donc dans les années qui viennent reconnaître officiellement le statut de candidat, ce qui permettra alors de lancer le processus des négociations qui promettent certainement d'être longues. La Bosnie-Herzégovine rejoindra ainsi cinq autres États sur la liste assez fournie des pays de la région ayant le statut de candidat à l'entrée dans l'Union : la Turquie (depuis 1999), la Macédoine ou FYROM (depuis 2005), le Monténégro (depuis 2010), la Serbie (depuis 2012) et l'Albanie (depuis 2014). Dans cette région des Balkans occidentaux, seul le Kosovo – qui a unilatéralement fait sécession de la Serbie en février 2008 – ne peut poser sa candidature, puisqu'il n'est pas reconnu en tant qu'État indépendant par cinq pays membres de l'Union : Chypre, qui a été victime par le passé d'une telle sécession unilatérale, la Grèce qui soutient sa position, ainsi que l'Espagne, la Slovaquie et la Roumanie qui redoutent tous trois cette hypothèse.

L'ensemble des Balkans occidentaux est donc maintenant la zone-clé de l'élargissement de l'Union. La question est moins ici de s'en réjouir ou de le déplorer, que de constater des signes préoccupants pour la stabilité démocratique dans toute cette région, lesquels apparaissent constitutifs d'une situation générale dont il faut bien dire qu'elle est loin de s'améliorer, et sur laquelle le processus d'adhésion a peu d'emprise, ce dont Bruxelles a beaucoup de peine à se rendre compte, éprouvant encore plus de difficultés à inverser la tendance.

Dans les lignes qui suivent, nous ne parlerons pas de la Turquie, qui forme un cas à part, pour nous concentrer sur les Balkans occidentaux proprement dits. Nous n'aborderons pas non plus le cas des autres pays déjà membres de l'Union, qu'ils soient ex-Yougoslaves (Slovénie, Croatie) ou situés dans la partie orientale de la région (Bulgarie et Roumanie), dont la situation pourtant est parfois assez proche de celle que nous allons décrire.

L'arrière-plan historique est très largement la dislocation de la Fédération yougoslave. On rappellera qu'en 1987, un numéro prémonitoire de la revue du Centre Européen de la Culture, *Cadmos*, avait exploré le thème de « *La Yougoslavie, maillon faible de l'Europe* »<sup>1</sup>.



*“L'ensemble des Balkans occidentaux est maintenant la zone-clé de l'élargissement de l'Union”.*

## Un état des lieux préoccupant

On parle rarement des Balkans<sup>2</sup>, sauf quand les choses vont vraiment mal (déchirements de l'ex-Yougoslavie et guerres interethniques) ou lorsqu'un phénomène extérieur nous concerne aussi, comme les réfugiés qui aujourd'hui traversent cette zone pour rejoindre des parties plus prospères de l'Europe. On ne les connaît pas beaucoup (c'est du moins le cas au niveau des personnes ayant pouvoir de décision) et l'on peine souvent à comprendre ce qui se passe dans cette région complexe, voire confuse. Ce manque de connaissances se manifeste de façon encore plus évidente lorsqu'il s'agit d'appréhender les structures sociales, les tensions sociétales et le fonctionnement réel des systèmes politiques.

### *Des économies délabrées*

Pourtant, des traits généraux assez clairs peuvent être distingués. Ils sont inquiétants. Ce sont souvent des États jeunes<sup>3</sup>, et toujours des États faibles (une dimension mal prise en compte, car dissimulée par l'autoritarisme des dirigeants et leur capacité à s'incruster au pouvoir)<sup>4</sup>. Malgré des années d'assistance à la transition et à la stabilisation depuis la seconde moitié des années 1990 – que ce soit de la part de la communauté internationale, de l'UE ou d'autres pays européens comme la Suisse – et la création d'organismes régionaux poursuivant ce but (le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est de 1999 à 2008, puis le Conseil de coopération régionale), la situation de l'emploi est très mauvaise (avec un taux de chômage oscillant entre 20% et 40% suivant les pays ; il est encore plus élevé chez les jeunes qui cherchent souvent à émigrer), ce qui favorise toute une économie grise sur laquelle se greffent parfois des activités criminelles. Les perspectives économiques – malgré ce que clament les dirigeants et ce que veut croire l'Union Européenne – sont globalement peu réjouissantes. Le lien de certaines élites avec la criminalité organisée – qui, elle, se porte bien dans la plupart de ces pays – est malheureusement avéré.

*“La plupart des leaders historiques toujours aux commandes ont eu un parcours qui ne prédispose pas au mûrissement d'un quelconque ethos démocratique”.*

### *Des systèmes politiques verrouillés*

La plupart des leaders historiques toujours aux commandes ont eu un parcours qui ne prédispose pas au mûrissement d'un quelconque ethos démocratique : certains sont issus de la période Milošević, d'autres (comme au Kosovo) de la lutte armée<sup>5</sup>. Les plus jeunes se sont largement mis au diapason. Ils sont très favorables à l'Union Européenne – qui amène des sommes considérables à travers ses programmes de pré-adhésion – et (avec une restriction pour la Serbie)<sup>6</sup> particulièrement épris de l'OTAN. Ils aiment les affaires et veulent que leur pays soit *“business friendly”*, ce qui plaît beaucoup à Bruxelles ou à Washington. Ils s'affichent également – dans le sens des aides internationales – en faveur de l'environnement ou de la promotion des femmes, voire d'une société multiculturelle (alors que la réalité est souvent plus sombre). Ils ne sont ni de droite, ni de gauche, ni du centre : en réalité, ils n'ont pas d'idéologie, hormis celle de conserver le pouvoir après avoir réussi à le conquérir<sup>7</sup>. Leur conception du pouvoir est volontiers patrimoniale. Ils contrôlent aussi une bonne partie des médias.

Les relations avec l'opposition sont le plus souvent calamiteuses. Les coalitions gouvernementales peuvent ainsi mettre des mois à se former (cas du Kosovo en 2014). Par ailleurs, les incidents au Parlement sont fréquents (encore, récemment, au Kosovo), parfois (cas de l'Albanie en 2011 et 2014), l'opposition refuse même d'y siéger, ou tout simplement déclare ne

pas vouloir participer aux élections dont elle conteste par avance la régularité (ainsi des prochaines législatives macédoniennes d'avril 2016)<sup>8</sup>. Enfin, on ne convoque pas des élections anticipées pour remettre en jeu son pouvoir mais, déclare-t-on volontiers, pour le renforcer (cas de la Serbie en 2016). Il va sans dire que l'opposition est mal traitée dans les médias, c'est-à-dire dans les principaux journaux tenus par le pouvoir, ainsi qu'à la radio et à la télévision d'État. Si elle réussit à s'emparer du gouvernement, elle reproduit en général un modèle similaire.

*“Ces dirigeants s'appuient sur le nationalisme et/ou l'ethnicisme pour conforter leur pouvoir”.*

Ces dirigeants s'appuient sur le nationalisme et/ou l'ethnicisme pour conforter leur pouvoir. Ils le font d'autant mieux que les États sont très récents (à l'exception de la Serbie) et que les souvenirs des déchirements de la disparition de la Yougoslavie font encore partie du paysage<sup>9</sup>. C'est ainsi que les pays de la région qui tous, rappelons-le, souhaitent se retrouver un jour au sein de l'Union Européenne, entretiennent des rapports souvent peu constructifs, voire hostiles, avec leurs voisins. À l'intérieur de certains d'entre eux, l'ethnicisme fait rage et divise profondément la société comme en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine ou au Kosovo, y rendant tout effort de pluralisme encore plus compliqué.

Enfin, la société civile est embryonnaire et constituée pour l'essentiel d'ONG soutenues par des programmes occidentaux dans plusieurs domaines sociétaux, comme la promotion des femmes, des médias indépendants, du dialogue inter-ethnique, de l'environnement. Leur impact sur la société n'est pas toujours évident. Elles ne forment en tout cas guère de contre-pouvoir crédible.

### **Limites et contradictions de l'Union Européenne dans cette région**

Certes, les principaux responsables d'une telle situation sont ceux qui vivent dans la région, à commencer par les responsables politiques, mais sans oublier les populations qui les tolèrent, qui les portent au pouvoir et souvent, en dépit de leurs défauts pourtant connus de tous, les y maintiennent. On ne saurait toutefois exonérer les responsables extérieurs, et notamment ceux de l'Union Européenne, qui se sont très souvent trompés malgré toute leur bonne volonté.

*“Par le passé, l'Union européenne n'a pas toujours su agir efficacement et à bon escient dans la région”.*

#### *La désunion*

Par le passé, l'Union Européenne n'a pas toujours su agir efficacement et à bon escient dans la région, faute d'en comprendre les rouages essentiels, et aussi en raison de ses propres carences, notamment sur le plan de la politique extérieure, trop peu commune.

Ainsi, c'est une décision unilatérale de l'Allemagne, et non une décision collectivement mûrie, qui a entraîné la reconnaissance de la Croatie (1991-1992) et la guerre civile, premier pas vers la dislocation de l'ensemble yougoslave dont l'étape suivante sera la guerre de Bosnie<sup>10</sup>. Il semble que l'on n'ait pas mesuré à l'époque quel engrenage était enclenché. Les autres États membres ont finalement suivi la décision allemande, car l'opposition du leader croate Tudjman – soutenu aussi par le Vatican – au régime communiste de Milošević<sup>11</sup>, de même que sa volonté affichée de se rapprocher de l'Occident, suffisaient à l'époque à le faire passer pour un démocrate, alors que c'était loin d'être le cas (avec le recul, on distingue mieux



aujourd'hui tant son autoritarisme que son nationalisme virulent). À ce moment, comme dans bien d'autres échéances ultérieures, on n'a pas su se souvenir que l'une des principales craintes de Tito pour l'avenir de la Fédération yougoslave a toujours été le péril nationaliste, contre lequel il a constamment réagi avec un maximum de rapidité pour éviter qu'il ne prenne de l'ampleur<sup>12</sup>. En revanche, le peu d'équilibre politico-économique entre les Républiques, et l'autogestion dans une certaine mesure, ont préparé l'éclatement de la Yougoslavie.

Lors de sa tournée des dirigeants des Républiques yougoslaves au printemps 1991, Dusan Sidjanski avait observé un certain nombre de choses intéressantes. Le Président Milošević ne cessait de répéter la formule : ou bien nous préservons la Yougoslavie (sous-entendu : sous ma direction), ou bien je bâtirai la Grande Serbie. Mais en définitive, on constate que le résultat de sa politique a été une Serbie qui n'a jamais eu un territoire aussi rétréci que maintenant, sauf sous l'occupation ottomane. Quant au Président Tudjman, il ressassait continuellement à l'époque une vision « romantique » de la Croatie remontant au roi Tomislav (proclamé *rex Croatorum* en... 925 !). Peu de temps avant, en Slovénie, la rencontre avait eu lieu avec Janez Drnovšek, à défaut du Président Kučan qui était absent. Il faut dire que c'est le Prince héritier Alexandre de Yougoslavie qui avait confié au Professeur Sidjanski la tâche d'évaluer la possibilité de garder une Confédération yougoslave sous son patronage, mais ce dernier allait vite se rendre compte qu'il était déjà trop tard... Ainsi, c'est précisément en sortant de chez Tudjman qu'il croisa finalement Kučan, lequel venait rendre visite au leader croate : le pacte pour l'indépendance serait bientôt scellé ! Et le 25 juin, la Croatie et la Slovénie proclamaient l'une et l'autre leur indépendance. Dans la propagande de l'époque, la Slovénie et la Croatie avaient la réputation d'être sur la voie de la démocratie, à l'opposé de la Serbie considérée comme toujours communiste et cherchant à conserver sa domination sur l'espace yougoslave. Depuis, la Slovénie a apporté la preuve de sa maturité démocratique, contrairement à la Croatie devenue membre de l'UE en 2013 malgré des signes douteux, et qui demeure sous l'emprise du parti nationaliste HDZ fondé par Franjo Tudjman.

### *L'alignement sur les États-Unis*

Lors de la guerre de Bosnie (1992-1995), puis plus tard sur la question du Kosovo (au tournant du siècle), l'UE s'est pour l'essentiel contentée de suivre les positions américaines. Or les États-Unis, puissance non européenne, ont toujours eu une conception rudimentaire des enjeux de la région : elle a globalement consisté à avoir en ligne de mire la Serbie pendant Milošević et même après lui, et à favoriser, dans une visée multiculturelle très idéaliste, les desseins des minorités opprimées ou agressées (musulmans de Bosnie, albanais du Kosovo) afin d'établir un nouvel équilibre. De plus, les positions américaines ont subi des changements à 180 degrés : d'abord tenants de la préservation de la Yougoslavie, les USA ont fait volte-face en faveur de l'indépendance de la Croatie qu'ils ont armée ; et lorsqu'en 1992 la paix était sur le point d'être signée, ils ont promis leur soutien au musulman bosniaque Izedbegović qui, alors, a refusé l'accord de paix. Trois ans plus tard, à l'issue d'une guerre meurtrière et dépourvue de sens, les États-Unis dictèrent à Dayton (Ohio) la paix qui devait régner en Bosnie-Herzégovine (novembre et décembre 1995).

Le résultat de tout cela a été une Bosnie-Herzégovine et un Kosovo qui ne fonctionnent pas, qui sont très éloignés des idéaux multiethniques de départ et qui demeurent des poudrières sur le plan interne comme vis-à-vis des pays voisins.

### *Les contradictions et les insuffisances stratégiques*

Paradoxalement, l'Union Européenne, qui a pour vocation d'effacer les frontières nationales en son sein, a puissamment contribué à en ériger quantité de nouvelles dans les Balkans tout au long des vingt-cinq dernières années.

Aujourd'hui encore, il arrive par exemple que des conseils soient amicalement donnés à tel ou tel des cinq États membres récalcitrants, pour le pousser à reconnaître lui aussi la partition entre la Serbie et le Kosovo. Cette contradiction entre ce que l'UE prône pour elle-même, et ce à quoi elle œuvre dans son environnement proche, a été trop peu soulignée. Là aussi, l'ignorance du contexte semble une variable décisive. Car comment expliquer autrement le fait que le Commissaire finlandais en charge de

l'élargissement vers l'Europe du Sud-Est ait pu encourager les électeurs monténégrins à rompre en 2006 l'Union avec la Serbie, au motif que ce serait plus simple et plus rapide pour le Monténégro d'entrer dans l'UE s'il était seul ? Habitué à d'autres cieux, ce Commissaire européen n'avait probablement pas remarqué que le référendum d'autodétermination du Monténégro était inspiré et porté par la propagande du principal leader politique du pays, toujours au pouvoir aujourd'hui, lequel avait besoin d'un changement constitutionnel pour briguer un nouveau mandat, garant d'une immunité lui permettant d'échapper à la justice italienne. On voit que les nouvelles frontières dans la région ont parfois d'étranges raisons d'être, que l'UE ne parvient pas toujours à saisir !

*“Lorsqu'on regarde l'enveloppe des fonds de pré-adhésion sur la période 2014-2020 (IPA II), on constate qu'environ le quart est destiné à des projets couvrant plusieurs pays ou l'ensemble de la région”.*

L'UE essaie néanmoins d'avoir une vision stratégique couvrant l'ensemble des Balkans occidentaux, voire l'ensemble du Sud-est européen. Lorsqu'on regarde l'enveloppe des fonds de pré-adhésion sur la période 2014-2020 (IPA II), on constate qu'environ le quart (2,9 sur 11,7 milliards d'€) est destiné à des projets couvrant plusieurs pays ou l'ensemble de la région. Les trois quarts restants des fonds de pré-adhésion concernent l'aide bilatérale à chacun des pays pris individuellement, la Turquie se taillant la part du lion en raison de son poids spécifique (4,5 milliards d'€). La définition des projets communs à l'ensemble de la région répond pour l'essentiel à des objectifs de modernisation et de développement socio-économique, avec un petit volet pour l'état de droit. La gouvernance n'y occupe qu'un rang marginal<sup>13</sup>, ce qui est contestable.

## Que faire ?

Nous revenons donc à notre point de départ : le 15 février dernier, réagissant au dépôt de la candidature bosniaque, la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères Federica Mogherini déclarait à la presse : « À un moment où l'Union s'interroge sur elle-même, voir que chez nos voisins immédiats il y a tant d'énergie et de volonté de nous rejoindre et de travailler dur pour adapter aux standards européens leur pays, leur société, leur économie, leurs institutions et systèmes, nous indique le sens des responsabilités que nous avons aussi à l'égard de la citoyenneté de l'Union Européenne »<sup>14</sup>. Au-delà de ce style de déclarations, usuel en pareilles circonstances, il est sûrement temps de se demander ce que les Européens pourraient faire pour dénouer une situation passablement compliquée.

### *Repenser les cercles d'intégration*

Peu après son accession à la Présidence de la Commission en novembre 2014, Jean-Claude Juncker a déclaré qu'il ne souhaitait pas que l'Union Européenne s'élargisse avant la fin de son mandat, ce qui revient à repousser tout élargissement futur à la décennie prochaine. Ce n'est un secret pour personne : les opinions publiques ne sont pas favorables à de nouvelles adhésions, alors même qu'il faut l'unanimité des 28 États membres pour qu'elles soient acceptées. Cela signifie que les chances sont minces, d'autant plus que les dossiers des candidats – nous l'avons vu – ne sont pas en tout point excellents !

*“Laisser des pays aussi peu stables sans perspectives d'arrimage à l'Union serait une énorme erreur”.*

Les dérives autoritaires de la Hongrie, de la Pologne, et probablement de la Croatie incitent par ailleurs à redoubler de vigilance. D'un autre côté, laisser des pays aussi peu stables sans perspective d'arrimage à l'Union serait une énorme erreur.

Il convient de réfléchir à cette question en posant le problème globalement, et en l'insérant dans une réflexion sur une intégration européenne à plusieurs cercles concentriques, organisée autour d'un noyau fédéral d'un petit nombre d'États membres de la zone euro, qui instauseraient entre eux une véritable union fédérale<sup>15</sup>. Ces cercles concentriques, assouplissant la division actuelle entre membres et non membres, définiraient des intensités d'intégration moins fortes au fur et à mesure qu'on s'éloignerait du noyau. Cela permettrait d'y inclure les pays dont nous parlons, mais sans toutefois les bloquer pour toujours dans le dernier cercle, puisqu'une des vocations de ce modèle souple devrait être d'encourager le passage vers des cercles d'intégration plus avancés, et notamment vers le noyau fédéral exerçant à cet égard un effet d'entraînement sur tout l'ensemble.

*“Cette zone des Balkans, avec ses spécificités bien sûr, est intrinsèquement européenne”.*

À l'inverse de visions occidentalocentrées comme celle de Samuel Huntington qui nie l'identité même de la civilisation européenne qu'il divise entre Occident, Orient chrétien et Islam, les Balkans étant selon lui le point de friction des trois<sup>16</sup>, il faut affirmer et répéter que cette zone des Balkans, avec ses spécificités bien sûr, est *intrinsèquement européenne*. Elle est une composante de cette « unité non unitaire » qu'est la culture européenne selon Denis de Rougemont<sup>17</sup>. Par exemple l'Islam qui y est implanté n'est pas, comme ailleurs, le produit de l'immigration, mais le fait de conversions non forcées qui ont eu lieu, parmi les populations autochtones, sous l'Empire ottoman qui a été présent dans la région pendant quatre à cinq siècles<sup>18</sup>. À ces réflexions sur cette partie historiquement européenne de l'Islam, on ajoutera qu'un pays comme l'Albanie, musulman à 70%, est l'un de ceux en Europe où la laïcité est la plus profondément ancrée.

*Identifier les points-clés sur lesquels agir en priorité*

Une réforme de la philosophie d'intégration de l'UE prendra du temps, même si elle apparaît nécessaire. Que peut-on faire parallèlement, et sans attendre ?

Depuis les années 1990, les Européens et les Américains ont eu en gros deux types d'objectifs. À court terme, cela a été la stabilisation interethnique, malgré les expulsions intervenues en Croatie où l'offensive “*oluja*” (tempête) a chassé environ 200'000 serbes de Krajina. Malgré aussi le souvenir des quelque 100'000 morts qui pèse encore sur la Bosnie, et grâce aux Accords de Dayton qui, en décembre 1995, ont scellé la fin de ce conflit<sup>19</sup>, mais au prix toutefois d'une séparation entre communautés qui ne se distinguent – faut-il le rappeler – ni par la langue, ni par l'ethnie, mais seulement par la religion. En guise de réconciliation interethnique après les Accords de Dayton, on a ainsi vu parfois au sein du même bâtiment scolaire des classes séparées pour les serbes (orthodoxes), pour les musulmans, pour les croates (catholiques).

Cet objectif de stabilisation interethnique est nécessaire, mais non suffisant. Il est largement réalisé, mais pas complètement car des éléments de déstabilisation subsistent, par exemple au Kosovo ou en Macédoine, voire en Bosnie-Herzégovine<sup>20</sup>. Le second objectif, poursuivi à plus long terme par les Européens et les Américains, est l'implantation de la démocratie dans la région. Mais, comme on vient de le voir, il peine tellement à se réaliser que l'on peut se demander s'il a été bien formulé. On peut s'interroger également sur l'inadéquation du modèle de l'État-nation appliqué à des sociétés aussi complexes et composites que celles de cette partie de l'Europe.

*“On a probablement eu trop confiance dans la possibilité de transposer en quelques années dans les Balkans les recettes d'une démocratie « à l'occidentale » et d'un respect des minorités”.*



En fait, on a probablement eu trop confiance dans la possibilité de transposer en quelques années dans les Balkans les recettes d'une démocratie « à l'occidentale » et d'un respect des minorités. Cela a mieux marché sur la forme que sur le fond, permettant d'entretenir une certaine illusion sur les « progrès » réalisés par ces pays sur le terrain de la démocratie et de l'état de droit. Or, on sait que l'Union Européenne s'attache beaucoup aux critères formels, comme les modifications juridiques ou les adaptations législatives, mais qui ne traduisent pas toujours des changements en profondeur. C'est le cas notamment dans cette région du Sud-Est de l'Europe.

Dans un premier temps, l'effort doit se concentrer selon nous sur deux axes prioritaires qui sont aujourd'hui autant de gros points faibles : le *pluralisme* et les *contre-pouvoirs*. Il est important de ne pas rester à la surface des institutions, mais de toucher la société en profondeur. *L'échelon local* doit ainsi être particulièrement visé, comme le fait notamment la coopération suisse dans plusieurs pays de la région<sup>21</sup>. Par ailleurs l'idée, mise en place par la coopération suisse en Macédoine (s'inspirant d'une expérience préalable en Bulgarie), de *forums de citoyens* capables de faire entendre leurs voix face aux autorités locales a rencontré un certain nombre de difficultés mais mérite de s'inscrire dans la durée et d'inspirer l'Union Européenne.

*“Il faudrait également que l'action se tourne vers des points sensibles, qu'on ose pas trop toucher de peur de froisser les susceptibilités. Nous mentionnerons d'abord l'enseignement de l'histoire”.*

Il faudrait également que l'action se tourne vers des points sensibles, qu'on n'ose pas trop toucher de peur de froisser les susceptibilités. Nous mentionnerons d'abord *l'enseignement de l'histoire* par lequel, dès le plus jeune âge dans les écoles, on forme trop souvent dans ces jeunes États à un nationalisme nourri de méfiance pour le voisin et pour les autres cultures. Ainsi se forment des identités en opposition aux voisins<sup>22</sup>. C'est d'autant plus grave que, depuis Jean Piaget, on sait que les valeurs de base d'un individu s'acquièrent à l'école

dès l'âge de 5 ans. Mais certes, il faut reconnaître qu'il est pour le moins difficile de demander à l'Union Européenne de promouvoir une culture démocratique en exigeant une éducation fondée sur les valeurs européennes, car elle-même n'a pas réellement réussi à promouvoir au sein de ses États membres l'enseignement d'une histoire à la fois commune et diversifiée, par ailleurs nourrie des valeurs sur lesquelles repose la culture européenne.

Cette carence d'éducation s'inspirant des valeurs et des principes européens, ainsi que de véritable éducation civique européenne, se font sentir dangereusement avec les sursauts des nationalismes étroits et le retour des mouvements d'extrême-droite. Nous sommes par ailleurs convaincus qu'il faudrait à l'aube du numérique recourir plus systématiquement à la méthode de la « Main à la pâte » (*“Hands on”*), qui est non seulement une introduction à la science, mais aussi un apprentissage concret de la démocratie et du dialogue, de même qu'un instrument efficace d'intégration sociale dès le plus jeune âge et les classes primaires<sup>23</sup>. Il faut veiller par ailleurs à ce que l'éducation dans ces pays soit réellement un moteur de développement économique, social et politique, ce qui suppose la nécessité de promouvoir des structures mettant en valeur les compétences et assurant les échanges tout en évitant au maximum la fuite des cerveaux.

Pour le dire simplement, il faudrait faire en sorte que les programmes scolaires dans ces pays candidats à l'UE reflètent mieux les valeurs européennes<sup>24</sup>. Voilà pour les plus jeunes. Pour les plus grands, un travail sérieux d'*éducation des partis politiques* a jusqu'ici été trop négligé. Ils jouent pourtant un rôle central dans la perpétuation du sectarisme, du clanisme, du culte du chef, du centralisme, du népotisme et autres verrous des systèmes politiques des Balkans occidentaux.

Ces principaux axes (on pourrait bien sûr en ajouter d'autres) ne sont pas trop contraignants quant aux formes précises que pourrait concrètement revêtir la pratique de la démocratie dans la région, car l'une des conditions est qu'elle parvienne à s'enraciner dans un contexte qui – répétons-le – n'est pas identique à ce que l'on trouve dans la partie nord-ouest du continent.

## Conclusion

En conclusion, nous avons dû nous rendre à une évidence que souligne toute la littérature de science politique : l'acquisition de la culture démocratique est une longue maturation. Les élections et référendums sont certes des éléments nécessaires au fonctionnement d'un système démocratique, mais ils ne sont de loin pas suffisants. En témoignent plusieurs cas de retours à des régimes autoritaires, y compris dans des pays membres de l'UE tels que la Hongrie ou la Pologne de Jarosław Kaczyński qui, à la tête du parti « Droit et Justice », règne sur l'ensemble du pays sans avoir de responsabilité officielle. Car en dépit d'une excellente présentation des valeurs européennes, des principes démocratiques et des droits de l'homme dans le Préambule du traité de Lisbonne notamment, l'Union Européenne ne dispose guère d'instruments efficaces de contrôle de la pratique effective de ses valeurs et principes fondamentaux. D'où des retours possibles à des formes de cultures politiques autoritaires sans les garde-fous qui, comme dans la Confédération suisse, assurent la conformité des lois et des pratiques démocratiques de tous les membres par rapport au droit de l'État fédéral.

*“L'acquisition de la culture démocratique est une longue maturation”.*

Les sauts en arrière que l'on enregistre dans plusieurs États membres de l'UE, de même que tous les problèmes que nous avons identifiés dans les Balkans, nous incitent à poursuivre nos efforts au sein du *Geneva Hub for Democracy* et au Centre Européen de la Culture, en collaboration avec les réseaux genevois et suisses, en vue d'approfondir les divers éléments de la culture démocratique au plan de notre Europe. Son organisation la plus avancée qu'est l'UE pâtit depuis 1954 de l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) et de la Communauté politique (CPE). Cette insuffisance de dimension politique est un peu la maladie

infantile de la construction européenne. Or, elle manifeste tous ses effets aujourd'hui face aux défis et surtout aux menaces qui pèsent sur l'Union comme sur l'Europe tout entière.

Les Balkans, « cet espace qui produit plus d'histoire qu'il n'en peut consommer » (Winston Churchill)<sup>25</sup>, nous invitent aussi à voir plus loin, à souligner l'absolue nécessité de garantir à l'avenir l'ouverture des Européens aux autres cultures, une ouverture devenue indispensable dans un monde dont les régions se rapprochent et où les échanges se multiplient. Pour cela, nous croyons profondément qu'il est urgent de multiplier les dialogues des cultures. C'est en effet en s'ouvrant de plusieurs manières et à divers niveaux les uns aux autres que nous pourrions espérer un rapprochement et une compréhension mutuelle servant de fondement à la sécurité et à la paix.

1er mars 2016



Le *Geneva Hub for Democracy* est une initiative du Centre Européen de la Culture, développée grâce au soutien de la Confédération suisse (DFAE).  
Responsable du projet : Dr François Saint-Ouen  
Assistante de recherche : Alexandrina Iremciuc.

## Annexe

	Population <sup>a</sup>	PNB/h <sup>b</sup>	Croissance PNB <sup>c</sup>	Chômage <sup>d</sup>	Chômage des jeunes (de moins de 25 ans) <sup>e</sup>
UE	18'197 459 (moyenne par pays)	35'718 \$	1,4%	9,5%	19,7%
Slovénie	1' 983 412	27'400 \$	1,4%	9,2%	21%
Croatie	4' 464 844	18'100 \$	- 0,8%	15,8%	43%
Serbie	7' 176 794	11'100 \$	- 2%	21,9%	51%
Monténégro	647' 073	11'900 \$	1,5%	19,1%	41%
Macédoine	2' 096 015	10'800 \$	3,8%	28%	54%
Kosovo	1' 870 981	2'300 \$	2,7%	30,9%	55,3%
Bosnie- Herzégovine	3' 867 055	9'660 \$	1%	43,6%	63%
Albanie	3' 029 278	10'700 \$	2,1%	18%	23%

<sup>a</sup> <http://www.statistiques-mondiales.com>

<sup>b</sup> [http://www.statistiques-mondiales.com/pib\\_par\\_habitant\\_ppa.htm](http://www.statistiques-mondiales.com/pib_par_habitant_ppa.htm)

<sup>c</sup> [http://www.statistiques-mondiales.com/taux\\_de\\_croissance.htm](http://www.statistiques-mondiales.com/taux_de_croissance.htm)

<sup>d</sup> [http://www.statistiques-mondiales.com/ue\\_chomage.htm](http://www.statistiques-mondiales.com/ue_chomage.htm)

<sup>e</sup> <http://www.indexmundi.com/map/?t=0&v=2229&r=eu&l=fr>

## Notes de fin

<sup>1</sup> *Cadmos*, Genève, vol.11, no.41, printemps 1988.

<sup>2</sup> « Balkan » est un mot d'origine turque qui signifie montagne et qui a servi à désigner l'ensemble de cette région : la *stara planina* (vieille montagne, massif usé) des Slaves. Voir Predag Matvejević, « Des Balkans », *Au Sud de l'Est*, n° 1, 2006, pp. 7-11.

<sup>3</sup> Les États issus de l'ex-Yougoslavie sont devenus indépendants en 1991 ou 1992. Pour le Monténégro, il a fallu attendre 2006, et 2008 pour le Kosovo. Seule la Serbie a eu antérieurement à la création de la Yougoslavie en 1918 un État indépendant (1878-1918, au Moyen-Âge entre le XII<sup>e</sup> et le XV<sup>e</sup> siècle). L'Albanie est indépendante depuis 1913.

<sup>4</sup> Insuffisance de capacité administrative et manque d'impartialité de l'État sont les deux caractéristiques principales de ce que la sociologie politique héritière de Max Weber entend par « État faible ».

<sup>5</sup> Lutte armée dans les rangs de l'UÇK (armée de libération du Kosovo) durant les années 1990, et notamment durant la guerre de 1998-1999.

<sup>6</sup> La Serbie est traditionnellement proche de la Russie tout en étant favorable à l'adhésion à l'Union Européenne.

<sup>7</sup> Dans un certain nombre de cas, l'ancienne idéologie communiste semble avoir été remplacée par la renaissance de la religion.

<sup>8</sup> Ces élections ont été organisées sous la pression de l'UE, pour trouver une issue politique à de graves accusations de corruption et de fraude électorale notamment, qui visaient le gouvernement en place. Une fraction importante de l'opposition a justifié sa menace de boycott du scrutin prévu le 24 avril 2016 par son manque de confiance dans la régularité du scrutin. Il a finalement été décidé de reculer la date des élections au 5 juin.

<sup>9</sup> On rappellera ce qu'écrivait déjà, en 1930, un des meilleurs spécialistes de cette région: « Par les dénombrements, les cartes, les nationalistes des Balkans annexent les voisins au nom de la race, de la langue, des 'droits historiques', des liens culturels ». Jacques Ancel, *Peuples et nations des Balkans* [1930], Paris, C.T.H.S., 1992, p. 79.

<sup>10</sup> Voir Dusan Sidjanski, *The Federal Future of Europe : from the European Community to the European Union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000, p. 307 et sv.

<sup>11</sup> Celui-ci était resté, de notoriété publique, fidèle à son passé communiste. D'autant plus que sa femme, Mirjana, faisait partie du noyau dur des communistes. Ainsi, lorsque Milošević promettait des mesures plus démocratiques, le lendemain, après avoir consulté son épouse, il revenait sur la parole donnée.

<sup>12</sup> C'est ainsi que Franjo Tudjman et Alija Izetbegović se sont retrouvés en prison, le premier au moment du « printemps croate » de 1971-1972 (rappelons que Tito était lui-même croate), le second pour avoir publié en 1970 une « Déclaration islamique » interprétée comme un projet d'instaurer la charia en Bosnie-Herzégovine. Izetbegović écrivit notamment qu'un État musulman serait créé en Bosnie par des moyens pacifiques ou, s'il le faut, par la guerre.

<sup>13</sup> Liée principalement à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la justice, elle représente par exemple le

cinquième et dernier pilier (en termes de crédits engagés) de la stratégie de développement du Sud-Est européen à l'horizon 2020 (SEE 2020), coordonnée par le Conseil de coopération régionale.

<sup>14</sup> BBC News, 15 février 2016

<http://www.bbc.com/news/world-europe-35577984>

<sup>15</sup> Voir sur ce point : Dusan Sidjanski, « La Fédération européenne est notre affaire », in François Saint-Ouen (éd.), *L'Europe de Denis de Rougemont*, Louvain-la-Neuve, Academia / L'Harmattan, 2014, pp. 137-171 ; « La Zone euro, noyau fédérateur de l'Europe », Valencia / Genève, *EUTopias*, 2016, 11, pp. 153-159.

<sup>16</sup> Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2005, pp. 172-173. Il s'appuie notamment sur la guerre de Bosnie – qu'il considère de façon excessive comme un conflit entre civilisations – pour étayer son jugement (voir pp. 312-324 et 328-332). Suivant le même point de vue, il va jusqu'à considérer l'appartenance de la Grèce à l'UE comme une anomalie (pp. 177-178).

<sup>17</sup> De cette « unité non unitaire », il déduisait notamment que le fédéralisme est la forme politique qui convient le mieux au continent européen. Voir par exemple *L'un et le divers*, Neuchâtel, La Baconnière, 1970.

<sup>18</sup> Sans exclure la foi, le principal motif de ces conversions était la recherche d'un meilleur statut social et fiscal.

<sup>19</sup> Les accords de Dayton ont été signés le 14 décembre 1995 par le leader serbe Milošević, le leader croate Tudjman, et le leader musulman bosniaque Izetbegović.

<sup>20</sup> Le Kosovo est peuplé à environ 90% d'albanophones musulmans (ou kosovars). La minorité serbe (environ 6%) s'est nettement réduite durant les vingt dernières années (à peu près de moitié). En Macédoine, il y a une forte minorité d'environ 30% d'albanophones musulmans (la majorité du pays étant chrétienne orthodoxe). En Bosnie-Herzégovine, on compte environ 48% de musulmans (ou bosniaques), 37% d'orthodoxes (ou serbes), 15% de catholiques (ou croates).

<sup>21</sup> À travers la DDC et le SECO, la coopération suisse est active dans cinq pays (ainsi qu'à l'échelle régionale) avec chaque fois un volet de promotion de la gouvernance locale et de la décentralisation : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine, Serbie.

<sup>22</sup> Voir, par exemple, la thèse de doctorat de Tamara Pavasović, *Dealing with the Past: History and Identity in Serbia and Croatia* (Harvard, 2012). Il s'agit d'un travail sur les manuels d'histoire en Croatie et en Serbie.

<sup>23</sup> Cette méthode d'introduction au raisonnement scientifique, initiée par les anciens Prix Nobel de physique Leon Lederman et Georges Charpak, repose sur l'idée centrale que « l'élaboration de la connaissance ne peut se faire, en très grande partie, qu'en s'engageant dans une recherche active et non en engrangeant des vérités assénées ». Voir Georges Charpak (dir.), *Enfants, chercheurs et citoyens*, Paris, Odile Jacob, 1998 (la citation est p. 12).

<sup>24</sup> Le Centre Européen de la Culture souhaite notamment développer un projet en ce sens.

<sup>25</sup> Cité par Predag Matvejević, art. cit., p. 11.