

L'UNION EUROPÉENNE ET LA SERBIE: ESPACES ET TEMPS

Résumé

A l'heure des profondes mutations que connaissent les Balkans occidentaux et l'Union européenne, cet article propose de soulever les questions de l'espace et du temps liées à l'élargissement de l'UE. Les réformes internes à l'UE sont désormais présentés comme étant un préalable pour les futurs élargissements au risque de laisser dans une attente indéterminée une région sensible du continent européen. Les conséquences et les enjeux d'une telle situation sont multiples et permettent aux acteurs internationaux non européens de se positionner dans la région. L'Union européenne est dans une phase de réforme du processus d'élargissement et ne se prononce toujours pas sur le calendrier d'adhésion. Dans ce contexte, l'article aborde aussi le rôle de la France dans une période charnière pour l'Union européenne.

Mots-clés: *européanisation, Serbie, France, Union Européenne, l'élargissement, temps.*

Les profonds changements que subissent l'Union européenne et les Balkans occidentaux depuis plusieurs décennies montrent qu'une analyse statique du processus d'élargissement est aujourd'hui impossible. Une approche dynamique est, en effet, nécessaire afin de mieux cerner les enjeux en cours. Par ailleurs, il est nécessaire d'intégrer de plus en plus dans les analyses sur le processus

d'élargissement les notions d'espaces et de temps pour comprendre les transformations en cours. Ces deux notions reviennent de fait par vagues successives dans les discours politiques à chaque fois qu'il est question de futurs élargissements de l'Union européenne. Dans ce contexte, «quelle Europe pour quelle Serbie»?¹ Quel est le rôle de la France face aux futurs élargissements? Restent des questions d'actualité d'autant plus que de profondes réformes au sein de l'Union européenne et de la politique d'élargissement sont annoncées.

Les modes d'intégrations différenciés et la nouvelle méthodologie: Quel avenir pour l'élargissement de l'UE ?

Les processus d'adhésions précédents ont soulevés jusqu'à présent plusieurs questionnements : «faut-il intégrer un groupe de pays?» ou bien procéder à «des intégrations au cas par cas?». Ainsi, les notions de «géométries variables» ou encore de «cercles successifs» ou bien «d'Europe à la carte» à la mode dans la deuxième moitié des années 1990 et au début des années 2000 sont revenus à plusieurs reprises dans les discours politiques récemment. Toutes ces notions portaient du principe de «modes d'intégrations différenciés»² reposant de fait sur la reconnaissance d'existence de différences notables entre les Etats et sous-entendant que certains étaient plus avancés que d'autres ou bien plus développés. En outre, la différenciation reposait aussi sur «les plus intégrables» et «les moins intégrables».

La géométrie variable sous entend l'existence d'une différence dans la capacité des Etats à s'intégrer. «L'Europe à la carte» quant à elle repose sur l'idée d'un menu dans lequel les Etats peuvent piocher leurs domaines de participation. Dans les deux cas de figures, «géométrie variable» ou «à la carte» se dessine l'idée d'une

¹ Nebojsa. Vukadinovic, «Quelle Europe pour quelle Serbie?», *Revue Outre-Terre*, /2, 32, 2012, p. 313

² Concernant le concept d'intégration différenciée, voir Josef, Janning,, Werner, Weidenfeld, «La nouvelle Europe : stratégies d'intégration différenciée », *Politique étrangère* ,61-63, 1996, p.521.

«Europe à plusieurs vitesses» selon laquelle les objectifs communs peuvent être différenciés tout comme les trajectoires pour y parvenir.

Dans le contexte de l'élargissement des Balkans occidentaux à l'UE ces thématiques liées à la différenciation des Etats dans le processus d'intégration sont revenus sur le feu de la scène en 2019 et 2020. La France a ainsi suggéré au Conseil de l'Union européenne en octobre 2019 d'examiner l'idée «d'une modernisation du processus d'élargissement». Cette réforme reposait sur l'idée de „mérite à la carte“. En effet, les pays candidats pourraient obtenir „des bénéfices dans les domaines où les critères sont remplis“ c'est à dire: «Une fois les critères remplis et les négociations terminées dans un domaine particulier, par exemple dans le domaine financier ou culturel, le pays candidat pourrait s'asseoir à la même table que les membres de l'Union européenne et participer aux discussions sur ces thèmes là, mais sans droit de vote». ³ Par ailleurs «si un pays décidait de changer de trajectoire politique ou s'il ne se comportait pas en conformité avec les valeurs de l'UE, il pourrait perdre ces bénéfices car il s'agirait d'un processus réversible». ⁴

Cette réforme du processus d'élargissement présentée telle quelle serait accompagnée d'une transformation interne de l'UE, c'est à dire «d'un processus d'amélioration du fonctionnement de l'UE, ce qui implique l'amélioration de la politique de la défense, de la politique sociale, de la manière dont les accords commerciaux sont conclus (...) ce n'est pas une réforme à mettre en oeuvre avant l'élargissement, c'est une réforme qui doit se faire en parallèle des efforts consentis par les pays de la région pour remplir les critères d'adhésion». ⁵

La nouvelle méthodologie ⁶ présentée par le commissaire à l'élargissement Oliver Varhelyi le 5 février 2020 reprend ces idées

³ Voir <https://diplomaticportal.bidd.org.rs/modernisation-du-processus-dadhesion-a-lue/>

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Le document de communication à la presse du 5 février 2020 de la Commission européenne intitulé : « Un processus d'adhésion à l'UE plus crédible, plus dynamique, plus prévisible et plus politique » présente la nouvelle méthodologie en quatre parties : Plus de crédibilité; Une direction politique plus forte;

dans l'espoir de répondre aux suggestions françaises et afin de redynamiser le processus d'adhésion qui semblait être bloqué suite à la position française. La nouvelle méthodologie ne devrait pas concerner la Serbie et le Monténégro mais l'Albanie et la Macédoine du nord ainsi que les autres pays qui aspirent à intégrer l'UE. Même si cette nouvelle méthodologie suit toujours les critères de Copenhague⁷ et les Accords de Stabilisation et d'Association (ASA), les modifications proposées ne sont pas sans conséquences. En effet, à côté du principe de « réversibilité », on trouve « l'approche fondée sur le mérite ». Par ailleurs, la nouvelle méthodologie propose l'idée de « regroupement des chapitres de négociation en six groupes thématiques : marché intérieur; compétitivité et croissance inclusive; programme environnemental et connectivité durable; ressources, agriculture et cohésion; relations extérieures »⁸. Ce regroupement rejoint d'une certaine manière les « six initiatives phares de l'UE pour les Balkans occidentaux »⁹ annoncées en mai 2018. Il est à noter que ce regroupement des chapitres de négociation rejoint aussi l'approche sectorielle promulguée par l'UE dans les Balkans occidentaux.

L'approche sectorielle et l'intégration à l'Union européenne

Afin de mettre en cohérence son aide avec les politiques publiques, l'UE a annoncé en juin 2010 la mise en œuvre de l'approche sectorielle (SWAP¹⁰) dans les Balkans occidentaux. Une telle approche avait déjà été mise en place en Afrique et en Amérique Latine. Elle se différencie de l'approche classique ou « approche projet » comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous.

Un processus plus dynamique; Un processus plus prévisible ». https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181

⁷ Critère politique, critère économique et critère institutionnel

⁸ Ibid.

⁹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/six-flagship-initiatives-support-transformation-western-balkans_en.pdf

¹⁰ SWAP : Sector Wide Approach

Tableau 1 : Qu'est-ce qui distingue l'approche sectorielle de l'approche projet classique?

Approche sectorielle	Approche classique
Une vision globale de l'ensemble du secteur au niveau du pays	Une concentration sur des projets au service d'objectifs étroitement définis
Des partenariats fondés sur la confiance mutuelle et la responsabilité partagée	Une obligation de comptes du bénéficiaire à l'égard du donneur
Une coordination des partenaires extérieurs et un dialogue collectif	Des négociations et des accords bilatéraux
Une utilisation accrue des procédures locales	Des dispositifs parallèles de mise en œuvre
Un renforcement à long terme des capacités et systèmes du secteur	Des décaissements et une réussite des projets qui s'inscrivent dans le court terme
Une approche axée sur les processus via l'apprentissage par l'action	Une approche reposant sur la reproduction de modèles

Banque Mondiale (2004) «A World Bank Perspective »

Dans l'approche classique chaque ministère ou institution développe ses projets tandis que dans l'approche sectorielle plusieurs ministères et/ou institutions d'un secteur développent des projets et des programmes communs. En ce sens, la notion d'approche sectorielle s'apparente aussi à celle de politiques publiques.

Les termes « approche sectorielle (SWAP) » et « programmes de développements sectoriels »¹¹ sont proches. Ils sont utilisés par les principaux donateurs de l'aide internationale. Ces deux termes reposent sur l'approche par programme que l'on retrouve à différents niveaux : programmes des donateurs, programmes budgétaires, etc. L'approche programme peut être définie comme « un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle une stratégie nationale, un programme sectoriel ».¹²

¹¹ Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, OCDE 2006 « Un programme de développement sectoriel (PDS) est un ensemble de mesures et d'activités spécifiques, assorties d'un échéancier et d'une évaluation budgétaire, dont l'objet est de soutenir une stratégie sectorielle (autrement dit le « cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé » d'une AP, intégrant les ressources provenant des pouvoirs publics aussi bien que des donneurs) ». <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver>

¹² Définition du Réseau d'apprentissage sur les approches programmes (Learning Network on Programme Based Approaches – LENPA) <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver>

Tableau 2 : L'approche sectorielle en Serbie

Les composantes clés d'une SWAp efficace sont les suivantes :	Durée	Mise en œuvre de l'approche sectorielle en Serbie
Une politique et des stratégies sectorielles claires que le pays s'est appropriées	3–10 ans	Malgré une amélioration de la qualité des stratégies, il manque encore des stratégies sectorielles qui couvrent les autres stratégies ¹³ dans plusieurs secteurs
Une institution principale ¹⁴ dans les secteurs	1–2 ans	Des institutions principales existent dans les secteurs
Un programme de dépenses à moyen terme reflétant les stratégies sectorielles	3–5 ans	La relation entre les stratégies et la programmation budgétaire n'est pas encore très développée
Des dispositifs systématiques de programmation des ressources à affecter au secteur	3–5 ans	Les plans d'actions récents pour la mise en œuvre des stratégies reposent sur une programmation des ressources
Un système de suivi des performances permettant de mesurer les progrès réalisés et de renforcer l'obligation de rendre compte	3–5 ans	Le système de suivi des performances a été mis en place dans plusieurs secteurs.
De vastes mécanismes de consultation associant toutes les principales parties prenantes	1–3 ans	Les mécanismes de consultation associant les parties prenantes existent
Un processus formalisé, et placé sous la conduite du gouvernement, de coordination de l'aide et de dialogue au niveau du secteur	1–3 ans	Le ministère de l'intégration à l'Union européenne a un rôle clef dans la coordination de l'aide et du dialogue au niveau du secteur
Un processus arrêté d'un commun accord d'harmonisation des systèmes d'établissement de rapports, de budgétisation, de gestion financière et de passation des marchés.	5–7 ans	Les réformes sont en cours concernant les systèmes de budgétisation

Dans le cas de la Serbie, comme dans les autres pays des Balkans occidentaux, l'approche sectorielle a été mise en œuvre principalement par l'intermédiaire des fonds européens IPA (Instruments de pré-adhésion) à partir de 2012 et durant la période de programmation 2013-2020.¹⁵ Ainsi, les projets financés par l'UE ont

¹³ Le terme synonyme souvent utilisé par l'UE pour une stratégie sectorielle est souvent celui de « *umbrella strategy* ».

¹⁴ Le terme en anglais est celui de *Lead Institution*

¹⁵ Nebojsa Vukadinovic, "L'Union européenne et la Serbie : une mise au point dans une période charnière", *Revue Est Europa*, numéro spécial, La Serbie aujourd'hui : enjeux politique et européen, 2015, pp. 129-137.

pris la forme de « documents d'actions sectoriels » annuels¹⁶ par secteur et de « documents de planification sectoriels » pluriannuels¹⁷ rédigés pour une période de trois ans. Cependant, pour que l'approche sectorielle puisse être efficace, les fonds IPA ne sont pas suffisants, il faut une appropriation de cette approche par le pays bénéficiaire et la mise en œuvre de réformes. Le tableau ci-dessous illustre la mise en œuvre de l'approche sectorielle en Serbie.

Afin de mettre en œuvre l'approche sectorielle en Serbie neuf secteurs ont été définis pour la première fois en 2012 puis douze en 2014¹⁸ dans le cadre d'un document pour la planification de l'aide internationale.¹⁹ On retrouve aussi ces mêmes secteurs dans les documents de planification et de programmation de l'UE, c'est-à-dire dans les documents d'actions et dans les documents de planification sectoriels. La mise en place de secteurs a été suivie de la création de groupes de travail sectoriels auxquels participent les représentants des ministères et des institutions. Dans certains secteurs l'UE a également opté pour une nouvelle modalité d'aide avec «le soutien budgétaire sectoriel» qui permet «d'injecter» dans le budget de l'Etat des sommes relativement importantes pour un secteur donné. Ces transferts financiers se font par tranches en fonction de la réalisation et du suivi d'indicateurs prédéfinis. Ces dernières années, plusieurs secteurs ont ainsi bénéficié du soutien budgétaire sectoriel.²⁰

¹⁶ En anglais *Action document (AD)*

¹⁷ En anglais *Sector Planning document (SPD)*

¹⁸ Les secteurs sont : Justice, Affaires intérieures, Réforme de l'administration publique, Concurrence, Energie, Environnement, Transport, Ressources humaines et développement social, Agriculture et développement rural, Culture, Média, Société civile. Le nombre de secteurs devrait être restreint en 2020. Un secteur couvre plusieurs ministères et/ou institutions. Le secteur de la réforme de l'administration publique est celui qui comprend le plus grand nombre de ministères et/ou institutions.

¹⁹ http://www.mei.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/programiranje_%20medjunarodne_pomoci/NAD_2014_2017.pdf

²⁰ Actuellement, les secteurs de la réforme de l'administration publique, de la justice et des affaires intérieures bénéficient de cette modalité.

Intégration à l'UE différenciée graduelle par secteurs

L'idée d'une intégration à l'UE graduelle des Balkans occidentaux par secteurs²¹ repose sur l'ouverture déjà existante de certains programmes communautaires aux pays de la région et à la réalité de la mise en œuvre de l'approche sectorielle. Cette idée s'intègre «aux tendances actuelles de l'UE qui vont vers des modèles d'intégration différenciée. Appliquée à l'extérieur, elle pourrait en outre contribuer à maintenir des liens étroits avec le Royaume-Uni et à rapprocher de l'UE les pays sans perspectives d'adhésion».²² Elle repose aussi sur le fait que la négociation des chapitres de l'Acquis communautaire concerne à chaque fois des secteurs. Ceci-dit, il y a bien davantage de chapitres que de secteurs. Cette idée aurait été reprise par « l'ancien directeur de la Commission européenne pour les Balkans occidentaux, Pierre Mirel».²³ Pour les concepteurs de cette proposition, cette approche devrait être accompagnée d'une augmentation des fonds destinés à la région et notamment à partir des fonds structurels. Par ailleurs «un financement accru permettrait de différencier plus clairement les pays qui obtiennent de bons résultats en matière de réforme de ceux qui n'en obtiennent pas, en liant leur allocation aux progrès effectivement réalisés par chaque Etat».²⁴ Cette proposition de modification profonde des modalités d'intégration à l'UE pose de nombreuses questions. Premièrement, comment définir la maturité d'un secteur ? Pour l'UE, cette maturité repose sur les critères²⁵ de l'approche sectorielle. Il s'agirait

²¹ Idée proposée par Milica Delevic, ancienne directrice du Bureau pour l'Intégration européenne du gouvernement serbe (2008-2012) et membre du Conseil de l'ECFR et Tena Prelec ; chercheuse du Département de Politique et Relations internationales de l'Université d'Oxford. Voir : https://www.ecfr.eu/paris/post/les_nouvelles_voies_daces_des_balkans_occidentaux_a_lue

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Voir le Rapport annuel 2013 sur l'aide financière à l'élargissement (IAP, PHARE, CARDS, instrument de préadhésion pour la Turquie et facilité transitoire), Commission européenne, Bruxelles, le 30.9.2014. (5+2) : Les cinq critères principaux sont : 1-des stratégies nationales bien définies, 2Une institution principale dans le secteur (*Lead Institution*), 3-Coordination dans le secteur et coordination des donateurs, 4-Une perspective budgétaire à moyen terme

ainsi de soutenir principalement les pays qui ont le plus de secteurs jugés matures alors que les secteurs plus problématiques seraient moins soutenus financièrement. Etant donné les expériences de programmation de fonds IPA du passé, il paraît difficile d'envisager de pénaliser les secteurs où les réformes se font plus difficilement et où les conditions de l'approche sectorielle ne sont pas mises en œuvre de façon efficace.

Intégration à l'UE différenciée par espaces économiques

Dans l'attente d'une future intégration, l'UE propose aux Etats balkaniques de se réunir et de coopérer dans des espaces pacifiés et décloisonnés. La création d'un Espace économique de l'Europe du Sud-Est comme étape dans le processus d'adhésion suit cette logique. Cette idée poursuit la volonté « d'approche régionale » prônée par l'Union européenne depuis 1997 apparue après plusieurs années de conflits, de segmentations et de cloisonnements des territoires de l'ex-Yougoslavie par les reconnaissances internationales des nouveaux Etats qui en sont issus et la création de milliers de kilomètres de nouvelles frontières. Elle repose aussi sur une idée simple : « pour entrer dans l'UE, commencer par coopérer entre vous ! ». La coopération transfrontalière qui s'est beaucoup développée durant ces vingt dernières années dans les Balkans occidentaux sous l'impulsion de l'UE fait partie intégrante de cette « approche régionale » et de cette logique tout comme la création de la zone de libre-échange CEFTA.²⁶ Plus largement, le projet qualifié de « mini Schengen » se heurte à la participation de Pristina qui a mis à mal les accords CEFTA par l'instauration de taxes de cent pour cent en novembre 2018 pour les produits venant de

établie sur les bases d'une analyse du budget et des allocations dans le secteur dans un cadre pluriannuel à moyen terme, 5-Un système de *monitoring* des politiques dans le secteur. Les deux autres critères sont : 6-Un système de gestion des finances publiques efficace et transparent., 7-Des projections macro-économiques dans le cadre des politiques sectorielles seront mises en œuvre.

²⁶ CEFTA (en anglais : *Central European Free Trade Agreement*) – Accord de libre-échange centre européen est un accord économique entre les pays du Sud-Est de l'Europe.

Serbie. Par ailleurs, une zone économique de libre circulation des biens et des personnes se heurte aussi à des résistances politiques.

D'un point de vue économique, l'idée de renforcer les zones de libre-échange a le mérite de donner l'impression à des investisseurs directs étrangers qu'il y a là un marché plus vaste à conquérir. Cependant, les limites des zones de libre-échange reposent en partie sur le fait « qu'une répartition équilibrée des bienfaits de l'intégration implique que les pays membres aient des tailles économiques afin d'absorber de la même manière le « choc » de l'intégration ». ²⁷ D'autre part puisque l'UE est le « principal partenaire commercial des pays balkaniques (...), c'est donc avec l'UE que le potentiel d'effets de création et de détournement d'échanges est le plus fort ». ²⁸ Malgré ces limites, la création de zones économiques dans les Balkans suscite toujours un certain intérêt de la part de l'UE et de ses Etats membres ainsi que des pouvoirs politiques locaux. Au-delà des aspects économiques, les zones de libre-échange sont également considérées dans les Balkans comme un facteur de réconciliation dont la pertinence et la viabilité ne doit pas être jugé uniquement sur des critères économiques. ²⁹

Au-delà de la région des Balkans et des zones économiques, l'intégration à des projets de macro-régions comme EUSDR ³⁰ et EUSAIR ³¹ suscite un certain intérêt par le fait que des Etats membres de l'UE y participent en liens étroits avec les pays des Balkans occidentaux. L'idée d'associer des Etats membres de l'UE aux projets de coopération régionale des Etats balkaniques a connu un essor ces vingt dernières années principalement grâce aux projets de coopérations transfrontalières financés par les fonds IPA. ³² A

²⁷ Assen Slim, «Une zone de libre-échange dans les Balkans a-t-elle un sens ?», *Balkanologie*, vol. VII, 1, 2003, p. 184.

²⁸ Ibid. p.186.

²⁹ Olivier Lammote, «Une zone de libre-échange en Europe du Sud-Est. Pertinence et viabilité», *Le Courrier des pays de l'Est*, n°139, 2003, p. 4.

³⁰ EUSDR : *European Strategy for the Region* ou la Stratégie pour la région du Danube

³¹ EUSAIR : *European Strategy for the Adriatic and Ionian Region* ou la Stratégie pour la région adriatique et ionienne.

³² Nebojsa Vukadinovic, «Territorialisation et spatialisation du développement économique à la périphérie de l'UE : les macro-régions dans les Balkans

cela s'ajoute la possibilité pour les Etats ayant obtenu le statut de candidat de participer à d'autres fonds européens et pour lesquels des partenariats avec des organisations des Etats membres de l'UE sont un préalable.

Participer à une zone ou un «espace commun» c'est aussi prendre part à «l'espace perçu, l'espace conçu et l'espace vécu».³³ C'est dans cette dimension multiple de l'espace qui relève à la fois du symbolique et du politique qu'il faut également appréhender les rapports entre les Etats balkaniques et de ceux-ci avec l'Union européenne. Pour les pouvoirs politiques et pour les individus vivant dans les Balkans, appartenir à l'espace de l'Union européenne c'est avant tout changer le vécu. Il ne s'agit pas d'un espace utopique mais d'un espace de normes qui devrait permettre d'améliorer la vie. Or le processus d'intégration est un chemin vers un «espace de construction sociale» qui a des formes multiples: institutionnelles, politiques, sociales et économiques. Cependant, l'Union européenne subit de profonds changements: Brexit, crises migratoires, etc ; elle est elle-même un espace en proie à la balkanisation.³⁴ Malgré cela, elle constitue encore un pôle d'attraction et un magnétisme qui vu des Balkans permet de garantir le développement et la stabilité.

L'européanisation et les transferts institutionnels

L'européanisation est apparue comme concept au courant des années 1990 et a largement contribué aux analyses sur les

occidentaux», *Српска политичка мисао-посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2022, стр. 167-190.

³³ Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, Editions Anthropos 1974 (réédition 2000). p. 4. Selon Henri Lefebvre, il est nécessaire de distinguer : Les représentations de l'espace qui sont liées aux rapports de production, aux connaissances, aux codes et la pratique spatiale qui englobe production et reproduction. « La pratique spatiale d'une société secrète son espace ; elle le pose et suppose, dans une interaction dialectique : elle le produit lentement et sûrement en le dominant et en se l'appropriant ».

³⁴ Jean-Claude, Piris, «L'Union européenne et les sécessionnismes régionaux : la résistible balkanisation de l'Europe», *Policy paper*, Fondation Robert Schuman, 2015, p.1.

transformations en cours en Europe de l'Est. La « transitologie »³⁵ des années 1990 et du début des années 2000 s'est développée en parallèle des événements liés à l'élargissement de l'UE et a intégré cette notion. Ainsi, le croisement entre européanisation et transferts institutionnels a vu l'émergence d'une analyse comparatiste à plusieurs niveaux : entre la sphère internationale et locale, entre les impulsions extérieures et les contraintes institutionnelles intérieures. La littérature sur les transferts des politiques publiques dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne « porte pour l'essentiel sur les objectifs de l'élargissement, sur ses modalités particulières (notamment autour des critères de Copenhague et de l'acquis communautaire) ou encore sur les effets de l'arrivée de nouveaux Etats-membres sur le fonctionnement des institutions et des politiques communautaires ».³⁶ Ainsi présentés « les transferts institutionnels reposent sur les sources, les modalités et résultats obtenus ».³⁷ A cela nous pouvons ajouter les moyens et les instruments mis en œuvre dans le cadre des transferts institutionnels. Ainsi, l'Union européenne apparaît comme une source de tels transferts lorsqu'elle utilise ses moyens et ses instruments comme par exemple les fonds de pré-adhésion IPA dans les Balkans. En outre, les réformes souhaitées sont souvent à mettre en relation avec les politiques publiques des Etats membres dont elles s'inspirent. L'impact des instruments mis en œuvre par l'UE fait l'objet d'évaluations régulières, notamment dans le cadre des « Méta évaluations »³⁸. Une recommandation souvent mise en avant depuis plusieurs années par ces évaluations est d'ajuster l'aide de l'Union européenne aux cadres stratégiques des pays en voie d'adhésion. Les stratégies nationales de ces pays sont par ailleurs

³⁵ Philippe Schmitter, Nicolas Guilhot, "From Transition to Consolidation. Extending the concept of Democratization and the Practice of Democracy", in Michel Dobry (dir.), *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe. Lessons for the Social Sciences*, Dordrecht, Kluwer, 2000, p.131

³⁶ Sabine Saurugger, Yves Surel, «L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel?», *Revue internationale de politique comparée*, Vol.13, 2006, p. 177.

³⁷ Ibid.

³⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013/ipa_interim_meta_evaluation_report.pdf

elles-mêmes rédigées de telle façon à être en lien avec les directives et politiques européennes. En ce sens, l'euro-péanisation des Balkans est un processus long et complexe qui se poursuit par les transferts institutionnels.

La Serbie, la transition « débloquée » et l'Union européenne

La Serbie n'échappe pas à cette situation. Cependant, l'élargissement de l'Union Européenne à ce pays est différent de tous les autres à plusieurs titres. Tout d'abord, à l'heure du Brexit, il ne s'agit plus de la même Union Européenne par rapport à il y a vingtaine voir une quinzaine d'années, c'est-à-dire en comparaison avec les précédents processus adhésions. D'autre part, les conditions que doivent remplir les pays des Balkans occidentaux et en particulier la Serbie dans le « jeu des négociations »³⁹ avec l'UE sont beaucoup plus sévères. A cela s'ajoute pour la Serbie les relations entre Belgrade et Pristina (chapitre 35 de l'acquis communautaire).⁴⁰

Si en 2004, à l'heure de l'élargissement de l'UE à l'Est, la transition de la Serbie paraissait bloquée⁴¹ en 2019 la situation semble avoir changé et bon nombre d'acteurs internationaux saluent les avancées de la Serbie, notamment sur le plan économique. Pourtant aucune date précise n'est encore avancée pour son adhésion à l'UE. Malgré une croissance revue à la baisse entre 3,5% à 2,9% en 2019 selon les sources⁴² et une baisse globale par rapport à l'année 2018, celle-ci reste soutenue et continue. Ce sont principalement les politiques monétaires et budgétaires qui sont saluées et permettent

³⁹ Sandra Gajic, *Le jeu des négociations entre l'Union européenne et la Serbie : les critères politiques d'adhésion (2000-2018)*, thèse de doctorat en droit public soutenue à l'Université Bordeaux IV. 2018.

⁴⁰ Chapitre 35, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-12-2015-INIT/fr/pdf>

⁴¹ Mirjana Morokvasic, Nebojsa Vukadinovic (dir), « Serbie-Monténégro : sortir de la transition bloquée, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, CNRS, vol.35, n°1-2., 2004.

⁴² EBRD report 2019, FMI, NBS (https://www.nbs.rs/internet/english/18/18_3/presentation_invest.pdf); WIWW <https://wiiw.ac.at/serbia-overview-ce-47/html>; https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/serbia_erp_2019-2021.pdf

d'expliquer cette situation⁴³. Le processus d'intégration à l'UE est également un facteur à prendre en compte pour comprendre l'attractif économique de la Serbie⁴⁴. Ainsi, la transition est-elle maintenant « débloquée ? ». La question reste ouverte car il reste encore des efforts notamment dans le domaine des réformes structurelles. Par ailleurs, l'avenir du processus d'intégration à l'Union européenne aura également des conséquences sur les réformes en cours. Dans l'hypothèse d'un processus « d'élargissement bloqué ou très ralenti » la question du déblocage de la transition restera encore plus ouverte.

Intégration et transferts institutionnels : les frictions de temporalités

Dans le cadre de l'intégration à l'Union européenne, on assiste à des transferts institutionnels qui engendrent une multiplication de temps, de durées et de temporalités pour différents acteurs (UE, gouvernements, individus, etc). Le temps est une catégorie de la conscience.⁴⁵ En ce sens, il se présente dans la pensée bergsonienne comme une durée, un flux qui échappe à la connaissance mathématique et à la science.⁴⁶ La pluralité des temps en sciences sociales⁴⁷ pose par ailleurs la question des rapports entre temps et acteurs. Ici, la conscience individuelle du temps se superpose à celle des organisations, des institutions et d'autres acteurs encore. Dans ce contexte, comment se développent les décalages et les

⁴³ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/pays/RS>

⁴⁴ Reinhard Neck, "Macroeconomic Effects of Serbia's Integration in the EU and the Euro Area", *International Advances in Economic Research*, vol 25, 2019, p. 277.

⁴⁵ Henri Bergson, *Essai sur les données immédiates de la conscience*, Editions F. Alcan, Paris, 1989.

⁴⁶ L'auteur précise ; « Mais si le temps, tel que la conscience immédiate l'aperçoit, était comme l'espace un milieu homogène, la science aurait pris sur lui comme sur l'espace. Or nous avons essayé de prouver que la durée en tant que durée, le mouvement en tant que mouvement, échappent à la connaissance mathématique, laquelle ne retient du temps que la simultanéité, et du mouvement lui-même que l'immobilité. », Ibid, p.207.

⁴⁷ Voir Maryse Bresson, Jean Cartier-Bresson., Vincent Geronimi, Frédéric Leriche, (dir.) *Le temps dans les sciences sociales*, Editions Karthala, 2016.

frictions de temporalités ? L'Union européenne et les autres organisations internationales formulent des demandes de réformes qui nécessitent un temps long et parfois ne sont pas relayées par les politiques publiques locales. En effet, les gouvernements sont pris par les calendriers électoraux et par des intérêts parfois divergents au sein des coalitions. Il en découle une friction des temporalités entre des temps longs des organisations internationales et des temps à moyen terme des gouvernements. Ces « frictions » sont encore plus fortes lorsqu'il s'agit des individus et des entreprises qui se situent dans des temps courts. Le manque de synchronisation provient des divergences d'objectifs entre ces acteurs.

En regardant de plus près, on s'aperçoit que chaque durée peut être divisée de façon plus fine. Ainsi, l'Union européenne a des intentions de politiques et des instruments comme les fonds IPA qui suivent des logiques temporelles liées à la programmation budgétaire. De l'autre côté les politiques publiques et les stratégies nationales ne sont pas parfois en corrélation étroite avec les intentions et les instruments de l'UE. Il en découle des problèmes de transformations⁴⁸ qui se traduisent par une inefficacité dans la mise en œuvre des réformes. C'est pourquoi, l'UE insiste sur la nécessité d'une mise en cohérence entre les instruments de l'aide de l'UE avec les stratégies nationales et le budget national.

Pour l'instant de nombreux problèmes surgissent dans ces relations. Ainsi, lorsqu'une stratégie nationale n'est pas accompagnée d'un plan d'action avec des activités et des indicateurs clairs ainsi que des sources de financements annoncés dans les programmes du budget national il s'avère difficile de mettre en œuvre la synergie souhaitée. Les individus quant à eux agissent en fonction des effets d'annonces des acteurs politiques locaux et internationaux. Ils sont dans une temporalité courte et ne peuvent pas sentir les bénéfices des réformes rapidement. Dans des situations de crises économiques ou politiques ils réagissent très rapidement en ayant une vision à court terme. C'est dans les différences de temporalités entre les acteurs qu'apparaissent les frictions et les problèmes

⁴⁸ DR + I / PP + S = P T DR = (Demande de réformes, I = Instruments, PP = Politiques publiques, S = Stratégies, PT= Problèmes de transformation)

de transformations des systèmes politiques, économiques et institutionnels comme l'indique le tableau ci-dessous.

Les acteurs sont tous dans des temporalités différentes : temporalités institutionnelles, temporalités des réformes, temporalités budgétaires, temporalités individuelles etc. Par ailleurs les temps sont aussi différents selon les acteurs. A titre d'exemple, pour l'Union européenne le temps nécessaire à la préparation des « documents d'actions sectoriels » durant la période de programmation des fonds européens IPA est en moyenne d'un an. Ce temps correspond à la temporalité des cycles de projets. Ensuite la préparation des termes de référence⁴⁹ et autres documents similaires peut durer encore un an jusqu'à la publication des appels d'offres. Le cycle de projet étant très long, il n'est souvent pas en corrélation avec les temporalités des réformes induites par les négociations des chapitres de l'Acquis communautaire, qui relèvent quant à elles des temporalités juridiques. Ainsi, dans ces différences de temporalités, les trajectoires des réformes peuvent déboucher sur des transformations incomplètes ou bien bloquées. A cela s'ajoutent les résistances aux changements et aux réformes, principalement à cause de la difficulté à se projeter dans des temps longs afin d'évaluer les bénéfices de celles-ci pour les individus. Dans certains secteurs en Serbie, comme celui de la justice, les transferts institutionnels débouchent aussi sur l'émergence de systèmes hybrides (combinant le modèle continental avec le modèle anglo-saxon) qui se détachent ainsi de l'héritage institutionnel. Ainsi apparaissent des développements institutionnels « rhizomiques »⁵⁰ dont on peut difficilement mesurer les impacts à long terme.

⁴⁹ Les termes de références sont des documents préparés pour les appels d'offre.

⁵⁰ Gilles Deleuze, Felix Guattari, *Capitalisme et schizophrénie, Tome 2 Mille plateaux*, Paris : Editions de Minuit, 1980, p. 16

Tableau 3 : Acteurs et problèmes de transformations

Acteurs	Temporalités	Intentions	Instruments	Processus	Problèmes de transformations
UE	<p>Temps long :</p> <p>Temporalités des réformes</p> <p>Temporalités des cycles de projets</p> <p>Temporalités budgétaires</p>	Demande de réformes	IPA et autres	Impulsion de réformes et de changements	<p>Lenteurs dans la mise en œuvre des instruments</p> <p>Manque de synchronisation avec les politiques publiques locales</p> <p>Résistance aux changements</p>
Autres donateurs	<p>Temps long :</p> <p>Temporalités des réformes</p> <p>Temporalités des cycles de projets</p> <p>Temporalités budgétaires</p>	Demande de réformes	Fonds bilatéraux	Impulsion de réformes et de changements	<p>Lenteurs dans la mise en œuvre des instruments</p> <p>Manque de synchronisation avec les politiques publiques locales</p> <p>Résistance aux changements</p>
FMI	<p>Temps long :</p> <p>Temporalités des réformes</p> <p>Temporalités financières et budgétaires</p>	Demande de réformes	Négociation de la dette	Impulsion de réformes et de changements	<p>Lenteurs dans la mise en œuvre des réformes</p> <p>Blocages politiques</p>

LA FRANCE ET LA SERBIE LES DÉFIS DE L'AMITIÉ ÉTERNELLE

Banque mondiale	Temps long : Temporalités des réformes Temporalités budgétaires	Demande de réformes structurelles	Crédits préférentiels Fonds financiers	Impulsion de réformes et de changements	Lenteurs dans la mise en œuvre des instruments Manque de synchronisation avec les politiques publiques locales
Gouvernement	Temps moyen : Temporalités des politiques Temporalités législatives	Politiques publiques et stratégies nationales	Budget national	Apprentissages Adaptation	Résistance aux changements Blocages politiques
Ministères et institutions	Temps moyen : Temporalités Institutionnelles et administratives	Politiques publiques et stratégies nationales	Budget national	Apprentissages Adaptation	Résistance aux changements Fréquence des départs des emplois occupés par les fonctionnaires (<i>turn-over</i>)
Entreprises	Temps court Temporalités économiques	Développement économique	Moyens de production	Perception des informations Apprentissage et Production Adaptation	Résistance aux changements Difficultés financières Manque de débouchés
Individus	Temps court : Temporalités individuelles Dimension de l'Être	Développement individuel		Perception des informations. Apprentissages /Adaptation	Résistance aux changements Difficultés financières

Quels rôles pour la France dans le processus d'adhésion à l'UE de la Serbie et des Balkans occidentaux?

Lors du sommet informel sur les Balkans organisé à Berlin le 29 avril 2019, le Président de la République Emmanuel Macron a annoncé une stratégie française pour les Balkans occidentaux. Celle-ci se développe autour de « mesures concrètes » et de trois axes : 1. intensification des relations politiques avec les pays de la région ; 2. renforcement de la coopération bilatérale dans quatre domaines : a) développement économique et social par l'intervention de l'Agence française de développement (AFD), b) sécurité, c) justice, d) défense ; 3. Compléter l'action de l'Union européenne pour soutenir le rapprochement européen de la région ». ⁵¹ La visite du Président français à Belgrade le 15 juillet 2019 a été l'occasion de renouer les liens avec la Serbie et s'inscrit dans le premier axe de cette stratégie. Par ailleurs, la France a mis en œuvre plusieurs projets de jumelage financés par l'UE ces dernières années, notamment dans les domaines de l'emploi ⁵², du transport ⁵³ et des finances publiques. ⁵⁴ Elle est aussi présente dans le domaine de la justice et participe activement à la réforme de l'administration publique avec l'ENA. ⁵⁵ Par ailleurs, des sociétés françaises ont remporté des appels d'offre de l'Union européenne ces dernières années comme le projet PLAC ⁵⁶ dans le domaine de la justice et plus particulièrement de l'harmonisation du cadre juridique avec l'UE. Même si les montants alloués à la coopération bilatérale paraissent faibles en comparaison avec les autres donateurs (principalement l'Allemagne, la Suède, la Suisse), l'arrivée de l'AFD en 2019 change la donne. Ainsi, malgré la perception de blocage ou de ralentissement de l'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux,

⁵¹ Voir <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/europe/balkans-occidentaux/strategiefrancaise-pour-les-balkans-occidentaux/>

⁵² Projet mis en œuvre par Pôle emploi.

⁵³ Projet mis en œuvre par Expertise France

⁵⁴ Projet mis en œuvre par Expertise France

⁵⁵ L'Ecole Nationale d'Administration (ENA) a renforcé la coopération avec la Serbie, notamment dans le cadre de l'accord de partenariat avec l'Académie nationale d'administration publique.

⁵⁶ *Policy Legal Advice Center*

la France entend participer activement à « l'eupéanisation » des pays de la région. Ainsi, durant la période d'attente pour une future intégration à l'UE, la France reprend un rôle actif dans les Balkans. A l'heure du Brexit, le couple franco-allemand appelle à une réforme de l'UE⁵⁷ qui est pour la France un préalable aux futurs élargissements. Cependant, la « politique de l'attente » se poursuit pour les pays des Balkans occidentaux, principalement pour ceux qui sont perçus comme étant les plus problématiques et pour lesquels les « règles du jeu » sont susceptibles de changer. Une attente indéfinie pour l'adhésion à l'UE n'est pourtant pas sans risques. Premièrement, après la « fatigue de l'élargissement » au sein de l'UE, on pourrait assister à une « fatigue de l'attente » au sein des pays des Balkans occidentaux. Cela donne également la possibilité à d'autres acteurs internationaux de prendre une place géostratégique plus importante dans la région (Russie, Chine, Etats-Unis, Turquie). Enfin, l'absence d'un calendrier d'adhésion avec une date annoncée pour l'intégration à l'UE n'est pas de nature à rassurer les investissements directs étrangers, qui malgré leurs augmentations très nettes sont encore loin derrière ce qu'avaient connu les autres pays de l'Europe de l'Est avant leurs intégrations. Sans cette arrivée d'investissements les économies des Etats des Balkans occidentaux ne pourront pas décoller et garderont un retard considérable⁵⁸ par rapport aux autres Etats membres de l'UE.

Conclusion : pour une lecture non linéaire du processus d'adhésion

L'élargissement de l'UE s'inscrit dans une dynamique non linéaire. Jusqu'à présent deux modèles semblaient apparaître. D'un

⁵⁷ Paris et Berlin soutiennent l'idée d'une « conférence sur l'avenir de l'Europe » s'étalant sur plus de deux ans de 2020 à 2022, afin de renforcer l'unité de l'UE.

⁵⁸ Concernant le retard de développement économique des pays issus de l'ex-Yougoslavie excepté la Slovaquie, il est considérable puisque pour retrouver leurs niveaux de production de 1989 il leur faudra encore plusieurs décennies. Voir à ce sujet Mirjana Morokvasic, Nebojsa Vukadinovic (dir), « Serbie-Monténégro : sortir de la transition bloquée », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, CNRS, vol.35, n°1-2.2004.

côté, le suivi du modèle de transferts institutionnels par absorption des règles et normes fixées par Bruxelles. De l'autre, « la traduction du modèle par la mise en œuvre de réformes sans pour autant reproduire le modèle». ⁵⁹ Dans les deux cas, le processus de transferts institutionnels suppose des périodes « d'apprentissage»⁵⁸ et d'adaptation. Avec la redéfinition du modèle d'intégration qui s'annonce par la « nouvelle méthodologie pour l'élargissement » la durée de l'adaptation et d'apprentissage aux nouvelles règles s'ajoutera à celle de l'attente. Ainsi, les questions de l'espace et du temps resteront d'actualité. Le processus d'adhésion semblait jusqu'à peu suivre une même logique malgré l'augmentation des conditionnalités pour les pays des Balkans occidentaux et en particulier pour la Serbie. Désormais, une lecture non linéaire s'imposera en fonction des nouvelles modalités d'adhésion à venir.

Bibliographie

Bergson Henri, *Essai sur les données immédiates de la conscience*, Editions F. Alcan, 1989.

Bresson Maryse, Cartier-Bresson Jean, Geronimi Vincent, Leriche Frédéric, (dir.) *Le temps dans les sciences sociales*, Editions Karthala, Paris, 2016.

Deleuze Gilles, Guattari Felix, *Capitalisme et schizophrénie*, Tome 2 Mille plateaux, Editions de Minuit, Paris, 1980.

Dobry Michel (dir.), *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe. Lessons for the Social Sciences*, Dordrecht, Kluwer, 131, 2000.

Dumoulin Laurence, Saurugger Sabine, «Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives» , *Critique internationale*, n° 3, 48, 2010.

Gajic Sandra, *Le jeu des négociations entre l'Union européenne et la Serbie : les critères politiques d'adhésion (2000-2018)*, thèse de doctorat en droit public soutenue à l'Université Bordeaux IV. 2018.

⁵⁹ Laurence Dumoulin, Sabine Saurugger, «Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives», *Critique internationale*, 3, 48 (2010), pp. 9-24.

Janning Josef, Weidenfeld Werner, « La nouvelle Europe : stratégies d'intégration différenciée », *Politique étrangère*, 613, 1996.

Lammote Olivier, « Une zone de libre-échange en Europe du Sud-Est. Pertinence et viabilité », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°139, 2003.

Lefebvre Henri, *La production de l'espace*, Editions Anthropos, Paris, 1974 (réédition 2000).

Morokvasic Mirjana, Vukadinovic Nebojsa, (dir), « Serbie-Monténégro : sortir de la transition bloquée », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Paris : CNRS, vol.35, n°12., 2004.

Neck Reinhard, « Macroeconomic Effects of Serbia's Integration in the EU and the Euro Area », *International Advances in Economic Research* vol. 25, 2019.

Piris Jean-Claude, « L'Union européenne et les sécessionnismes régionaux: la résistible balkanisation de l'Europe », *Policy paper*, Fondation Robert Schuman, 2015.

Saurugger Sabine, Surel Yves, « L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel? », *Revue internationale de politique comparée*, Vol.13, 2006.

Slim Assen, « Une zone de libre-échange dans les Balkans a-telle un sens? », *Balkanologie*, vol.VII, 1, 2003.

Vukadinovic Nebojsa, « Quelle Europe pour quelle Serbie? », *Revue Outre-Terre*, 2, 32, 2012.

Vukadinovic, Nebojsa, « L'Union européenne et la Serbie : une mise au point dans une période charnière », *Revue Est Europa*, numéro spécial, La Serbie aujourd'hui : enjeux politique et européen, 2015, pp. 129-137.

Vukadinovic, Nebojsa, « Territorialisation et spatialisation du développement économique à la périphérie de l'UE : les macro-régions dans les balkans occidentaux », *Српска политичка мисао-посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2022, стр. 167-190.

Summary

THE EUROPEAN UNION AND SERBIA: SPACES AND TIME

At a time of profound changes in Western Balkans countries and in European Union after the Brexit, this article proposes to raise the questions of space and time linked to the enlargement. The European Union is in the process of reforming the enlargement process and is still not taking a decision on the next accession calendar. Internal EU reforms are now presented as a prerequisite for future enlargements, at the risk of leaving Western Balkans in indefinite waiting. The consequences and challenges of such policy are manifold and allow international non-European actors, mainly Russia, China and Turkey to position themselves in the region. In this context, the article also addresses the role of France in a pivotal period for the European Union.

Key words: Europeanization, Serbia, France, European Union, enlargement, time.

САЖЕТАК

ЕВРОПСКА УНИЈА И СРБИЈА: ПРОСТОР И ВРЕМЕ

У време дубоких промена у земљама Западног Балкана и у Европској унији након Брежита, овај чланак предлаже да се покрену питања простора и времена везаних за проширење. Европска унија је у процесу реформисања процеса проширења и још увек не доноси одлуку о следећем календару приступања. Унутрашње реформе ЕУ се сада представљају као предуслов за будућа проширења, уз ризик да се Западни Балкан остави у неограниченом чекању. Последице и изазови такве политике су многоструки и омогућавају међународним неевропским актерима, углавном Русији, Кини и Турској, да се позиционирају у региону. У овом контексту, чланак се, такође, бави улогом Француске у поменутом кључном периоду за Европску унију.

Кључне речи: европеизација, Србија, Француска, Европска унија, проширење, време.
