

## **Bruxelles et les Balkans à hâte-toi lentement**

Christophe Solioz

Depuis la fondation de l'Union européenne l'élargissement est constitutif du projet européen. De l'« Europe des six » (1958) à l'« Europe des 27 » (2007) une autre Europe voit le jour et l'Union change d'échelle. Tant sur le plan géopolitique que culturel, il s'agit d'une ouverture sans précédent qui invite à penser l'Europe autrement, bien évidemment aussi sur le plan institutionnel. Le traité de Lisbonne entre en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, au terme d'un processus de réforme institutionnelle qui aura duré une quinzaine d'années, après huit années d'âpres débats et de difficiles négociations autour du projet de Constitution européenne — dont l'enjeu principal était d'accroître l'efficacité des institutions de l'Union tout en approfondissant leur fonctionnement sur le plan démocratique. Pour l'essentiel, ce traité rationalise l'architecture institutionnelle de l'Union européenne par la création d'une présidence stable<sup>1</sup>, d'un poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité<sup>2</sup>, et le renforcement des pouvoirs du Parlement.

Conséquence logique de l'élargissement de l'Union, ce traité rend à nouveau possible la poursuite du processus d'intégration. Peut-on cependant affirmer qu'il redonne un nouveau souffle au processus d'élargissement ? Cette question concerne en premier lieu les « Balkans occidentaux » (soit : Albanie, Croatie, Bosnie-et-Herzégovine, Macédoine, Monténégro, Serbie et Kosovo) — qui représentent quelque 22 millions d'habitants, soit la taille du dernier arrivé dans l'Union, la Roumanie. Avant d'y répondre, on fera le bilan de la perspective d'adhésion de ces pays en examinant trois étapes cruciales.

- 
- 1 Jusqu'au 1er janvier 2010, la présidence était attribuée, pendant six mois, à tour de rôle, à chaque pays membre de l'UE. C'était donc une présidence tournante. Le Conseil européen — réunissant les chefs d'Etat ou de gouvernement — est désormais présidé par Herman van Rompuy. Le mandat est deux ans et demi, renouvelable une fois.
  - 2 Le Haut représentant est à la fois il Vice-Président de la Commission européenne et présidera le Conseil des affaires étrangères du Conseil des ministres. Catherine Ashton a été nommée à ce poste.

Nous terminerons en esquissant les perspectives d'une nouvelle approche de l'intégration de ces pays.

*Une opportunité historique dans les années 1980*

Il convient de rappeler que pendant trois décennies (les années 1960 à 1980), la République fédérale socialiste de Yougoslavie entretenait des relations de plus en plus intenses avec la Communauté économique européenne (CEE). Ainsi, la signature d'un premier accord commercial en 1970 est suivie en 1973 par l'ouverture d'une mission diplomatique, puis, en 1980, par un accord général de coopération. Aux accords de coopération économique et relations diplomatiques avec la CEE s'ajoutent la participation active de la Yougoslavie au sein d'autres instances intergouvernementales comme le FMI, la Banque mondiale, le GATT et l'OCDE. D'une certaine manière, et loin devant les pays d'Europe centrale, la Yougoslavie faisait déjà partie de l'Europe. La libre circulation ne relève alors pas de l'utopie : en 1967 déjà 300'000 Yougoslaves trouvent un emploi et vivent à l'étranger<sup>3</sup>.

Bien entendu, la situation économique de la Yougoslavie et les intérêts géostratégiques de l'Europe occidentale expliquent en partie cet état de fait. Il n'en demeure pas moins que la Yougoslavie se trouve engagée, fin des années 1980, dans des discussions préliminaires relatives à un accord d'association avec la CEE : elle demande ainsi en 1989 de bénéficier du statut de membre associé. Pour appuyer cette requête le parlement fédéral yougoslave vote à l'unanimité une « déclaration européenne » qui fait du rapprochement entre la Yougoslavie et la CEE une priorité stratégique<sup>4</sup>.

On connaît la suite. Manifestement, une opportunité historique est manquée. En effet, il était dans les années 1990 bien plus facile d'intégrer (certes progressivement) un pays, la Yougoslavie, plutôt qu'aujourd'hui six pays plus le Kosovo. Rappelons brièvement que la Grèce devint membre en 1981 et que

---

3 La Yougoslavie comptait alors 20 millions d'habitants. Cf. « Yugoslavia : Beyond Dictatorship », *Time*, 20 janvier 1967.

4 Cf. Mihailo Crnobrnja, *Le drame yougoslave*, Rennes, Apogée, 1992.

l'Espagne et le Portugal rejoignirent l'Union en 1986. Tant d'un point de vue économique que politique, ces pays n'étaient alors pas dans une situation si différente que ne l'était la Yougoslavie.

En 1980, après le décès de Tito, débute une période de transition incertaine. Le gouvernement réformiste d'Ante Markovic (premier ministre en mars 1989, excellent économiste et figure politique populaire) représentait à ne pas en douter un partenaire idéal pour la CEE. Lorsqu'en juin 1991, le Président du Conseil européen, le Luxembourgeois Jacques Poos, tente — sans succès aucun — de désamorcer le retour de la guerre en Yougoslavie et déclare naïvement « Voici venu l'heure de l'Europe », la messe est dite ; la transition sera guerrière<sup>5</sup> et l'échec européen.

Durant ces années de guerres, d'abord en Slovénie (1991), puis en Croatie (1991-1992), Bosnie-et-Herzégovine (1992-1995), enfin en Serbie et au Kosovo (1998-1999), la diplomatie européenne opte pour le bilatéralisme et une pluralité d'approches... trop souvent contradictoires. Certes, l'Union n'a alors pas encore défini ce qui deviendra en 1993, précisément en réaction aux guerres yougoslaves, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>6</sup> — mais est-ce une excuse ? Alors que la Yougoslavie implose, l'Union s'étend aux pays de l'Europe centrale plus la Slovénie ; ce sera le « big bang » de 2004 : « l'Europe des 25 ».

*Espoir déçu (de Zagreb à Thessalonique — 2000-2005)*

Plus proche de nous, « l'heure de l'Europe » dans les Balkans semble arriver avec le 21<sup>ème</sup> siècle. Afin de palier l'absence de stratégie adaptée, l'Union esquisse en 1996 et adopte en 1997 une « approche régionale » pour les Balkans occidentaux. Dans un premier temps, les ambitions sont cependant limitées et les mesures incitatives, de fait, inexistantes. Il faudra attendre la fin de la guerre au Kosovo et en Serbie (juin

---

5 Cf. Marina Glamocak, *La transition guerrière yougoslave*, Paris, L'Harmattan, 2002.

6 La PESC constitue le deuxième des trois piliers instaurés par le traité de Maastricht. Il est à noter que la structure en pilier a été abolie par le traité de Lisbonne.

1999) pour qu'une stratégie régionale ainsi qu'un cadre bilatéral — axé sur le long terme et flanqué d'un dispositif d'assistance financière — voient le jour : le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est<sup>7</sup> et le Processus de stabilisation et d'association (PSA). Lors du sommet de Zagreb le 24 novembre 2000, l'« Europe des 15 » promet aux Balkans occidentaux un avenir dans l'Union et confirme solennellement que « l'intégration dans l'Union européenne est au bout du chemin<sup>8</sup> ». Le premier rapport dévolu au Processus de stabilisation et d'association confirme cet engagement : « Les dirigeants de l'Union européenne ont en effet décidé qu'une politique de reconstruction d'urgence, de confinement et de stabilisation ne parviendrait pas à pacifier et à stabiliser durablement les Balkans : seule une perspective réelle d'intégration dans les structures européennes permettrait d'atteindre cet objectif<sup>9</sup> ».

Le processus de stabilisation et d'association formule trois objectifs pour les pays concernés : la stabilisation et la transition rapide vers une économie de marché ; la coopération régionale, et, enfin, l'acheminement des pays candidats vers l'adhésion. Il s'agit donc d'une stratégie de préadhésion dont l'élément central est l'Accord de stabilisation et d'association (ASA). Cet accord prépare les États à une adhésion future en introduisant les règles communautaires (*l'acquis*) dans divers domaines. La conclusion d'un ASA prouve la capacité d'un pays à entretenir des relations plus approfondies avec l'Union et lui permet d'envisager de déposer sa candidature à l'adhésion et, si la Commission l'y engage, à commencer les négociations en vue d'une adhésion.

La perspective d'une adhésion sera entérinée pour tous les pays des Balkans occidentaux par le Conseil européen de Feira en juin 2000 et confirmée par le Conseil européen de

---

7 Le Conseil de coopération régionale lui succédera en février 2008. Cf. Christophe Solioz « Une nouvelle coopération s'invente en Europe du Sud-Est », *Le Temps*, 27 février 2008, p. 17.

8 Cf. Claire Tréan, « Les Quinze promettent aux pays des Balkans un avenir dans l'Union », *Le Monde*, 24 novembre 2000.

9 *Le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est. Premier rapport annule*, Bruxelles, Rapport de la Commission des communautés européennes, COM (2002) 163 final, 4 avril 2002, p. 4.

Thessalonique. Le sommet de Thessalonique (le 21 juin 2003) déclare formellement que l'Union est prête à intégrer ces Etats... pour autant qu'ils intègrent et appliquent les normes européennes, il formule également la promesse que « l'avenir des Balkans se trouve au sein de l'Union européenne ».

Suite logique, un certain optimiste est de rigueur dans ces années<sup>10</sup>. Dans la foulée, la Commission internationale sur les Balkans publie au printemps 2005 un rapport proposant d'engager les Balkans occidentaux sur la voie d'une adhésion simultanée, celle-ci pouvant être envisagée en 2014<sup>11</sup>. A l'été 2005, le non français et néerlandais au traité de constitution de l'UE vient barrer cette perspective. L'Union reste par conséquent régie par le traité de Nice qui limite l'UE à 27 membres.

Le processus d'intégration est donc bloqué pour cinq années. Autant dire que le soufflé retombe, à Bruxelles comme dans les capitales des Balkans occidentaux. La Commission assure que la chose n'importe point : d'ici à ce que les différents pays candidats progressent dans leur processus d'adhésion (l'adoption de l'acquis communautaire ; la mise en œuvre d'un nombre significatif de réformes tant économiques que politiques), l'Union aura réglé ses problèmes — ce qui n'est pas tout fait, mais il faudra tout de même attendre cinq années. Certes ; mais force est de constater que l'élan et l'enthousiasme qui accompagnait les précédents élargissements n'est plus là.

En effet, on insiste de plus en plus, moins à Bruxelles que dans certaines capitales européennes, sur la priorité d'« approfondir » — plutôt que d'élargir encore — l'Europe, ainsi que sur la nécessité de se donner le temps de la réflexion ; en clair, on est « fatigué des Balkans »<sup>12</sup>. L'intention est ici en

---

10 Cf. Haralambos Kondonis, « Greek presidency: what lies behind the euphoria », in David A. Stone et Despina Syrri (sous la direction de), *Integrating the Western Balkans into Europe: the aftermath of the Greek EU Presidency*, Thessalonique, South-East European Research Center, 2005, pp. 47-52.

11 Cf. International Commission on the Balkans, *The Balkans in Europe's Future*, Sofia, Centre for Liberal Strategies, 2005.

12 Cf. Christophe Solioz, « On est — à Bruxelles et dans certaines capitales européennes — 'fatigué' des Balkans », *Tribune de Genève*, 23 mai 2006, p. 15.

partie de rassurer une opinion européenne inquiète... mais à quel prix ?

On peut cependant se demander ce qu'il est advenu de l'esprit européen des années 1970 et 1980, quand des pays tels la Grèce, le Portugal et l'Espagne — qui sortaient alors d'années de dictature et de troubles politiques — furent accueillis dans la communauté européenne des Etats démocratiques. Alors que l'intégration de l'Europe centrale permettait de célébrer avec enthousiasme une « Europe retrouvée », les légitimes aspirations européennes des ex républiques yougoslaves laissent de marbre. L'Union perd son âme<sup>13</sup>.

Il faut bien entendu prendre la mesure de ce qu'est devenu entre temps l'Union européenne. Celle-ci s'est certes élargie à l'Europe centrale, mais de toute évidence le processus d'adhésion est devenu bien plus exigeant qu'il ne l'était lors des premiers vagues d'élargissement (1973, 1981, 1986, et 1995). Bien évidemment, entre temps, les législations devant être adoptées et appliquées sont toujours plus nombreuses, et surtout plus complexes<sup>14</sup>. Les instruments du Processus de stabilisation et d'association (PSA) appliqués aux Balkans occidentaux s'inspirent de l'expérience acquise à l'occasion de l'intégration des pays d'Europe centrale ; cependant, alors que la Commission se contentait en 2004 d'attendre de la part des pays d'Europe centrale « une mise en œuvre satisfaisante » de l'*acquis communautaire*, elle exige maintenant des Balkans occidentaux « une mise en œuvre effective et efficace » accompagnée de « résultats tangibles »<sup>15</sup>. A cela, s'ajoutent des conditionnalités spécifiques : le retour des réfugiés et personnes déplacées, la pleine coopération avec des organisations internatio-

---

13 Cf. Ivan Krastev, « Dangerous Analogies », in Wolfgang Petritsch, Goran Svilanovic et Christophe Solioz (sous la direction de), *Serbia Matters: Domestic Reforms and European Integration*, Baden-Baden, Nomos, 2009, pp. 117-122.

14 Cf. Christopher Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, Londres, Routledge, 1997, p. 228.

15 Cf. Clive H. Church et David Phinnemore, *Understanding the European Constitution: An Introduction to the EU Constitutional Treaty*, Londres, Routledge, 2005; ainsi que Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

nales comme le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ainsi que la coopération régionale<sup>16</sup>. Au vu de ce qui précède, il est fort probable que le « mécanisme de coopération et de vérification » mis en place par l'Union le 13 décembre 2006 pour accompagner l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie — ceci dans le but d'évaluer les progrès réalisés dans les domaines de la réforme du système judiciaire et de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption — soit prochainement appliqués aux futurs pays candidats.

Premier constat : la cadence à laquelle les pays candidats se rapprochent individuellement de l'Union dépend de leurs capacités administratives, de la vitesse à laquelle les réformes sont introduites et du degré de soutien interne dont elles bénéficient (cf. tableau ci-dessous). Deuxième constat : au sortir de cette phase intermédiaire (2000-2005), le processus d'intégration est en bonne partie bloqué (jusqu'à la fin 2009), non pas tant du fait que certaines conditionnalités — comme la coopération avec le TPIY — ne seraient pas respectées, mais pour des raisons structurelles relevant de la seule responsabilité de l'Union. Troisième constat : les accords de partenariats et autres plans de mise en œuvre sont d'ordre essentiellement technique et exigent de la part des pays candidats et des candidats potentiels des capacités administratives considérables, autrement plus contraignantes que celles exigées lors des précédents élargissements.

Comme ce fut déjà le cas pour les pays d'Europe centrale, les nouveaux pays candidats à l'adhésion subissent un rapport de force asymétrique. Les termes programmatiques de « partenariat » et « dialogue » ne doivent pas induire en erreur :

---

16 Les « conventions de coopération régionale » constituent la principale innovation des accords de stabilisation et d'association : tout pays, qui aura signé avec l'Union un ASA, devra conclure une convention de coopération régionale avec tout autre pays de la région ayant également signé un ASA. Ces conventions de coopération régionale constituent une obligation au titre des ASA qui ont précisé leur contenu : établissement d'un dialogue politique, d'une zone régionale de libre-échange ainsi qu'une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, en particulier pour le renforcement de la justice et de son indépendance, pour la lutte contre le crime organisé, la corruption, le blanchiment d'argent et tout autre trafic criminel.

sur plan diplomatique, les républiques ex yougoslaves ne font pas le poids face à une Commission en position de force<sup>17</sup>. L'Européanisation des Balkans implique d'accepter les conditionnalités de l'Union et de « télécharger » les normes européennes... on enregistre peu de mouvements dans l'autre sens<sup>18</sup>. Au final, l'élargissement de l'Union comme projet politique semble de plus en plus céder le pas à un dispositif relevant en fait de la construction d'un État fonctionnel (*state building*)<sup>19</sup> — alors qu'une stratégie de construction d'un Etat membre de l'Union (*member-state building strategy*) constituerait très certainement une voie plus appropriée à la situation politique dans les Balkans<sup>20</sup>. Jacques Rupnik reprendra à son compte la proposition de la Commission internationale sur les Balkans en proposant à son tour que « la construction d'un État fonctionnel et viable devrait être la conséquence et non la précondition de l'intégration »<sup>21</sup>.

Enfin, pour les simples citoyens, la politique des visas — soit l'espace Schengen (1990)<sup>22</sup> — éloignent encore plus l'Europe. A l'époque de la Yougoslavie titiste et non-alignée, ils pouvaient bénéficier de la libre circulation ; alors qu'en 1991 le pays à la fois s'ouvre à la démocratie et s'effondre... les visas sont imposés. La transition démocratique s'accompagne d'un sentiment d'exclusion : abandonnés durant la guerre, mar-

---

17 Cf. Heather Grabbe, *op.cit.*, p. 1. Andrew Moravcik et Malida Anna Vachudova transposent le concept d'interdépendance asymétrique dans le contexte de l'élargissement à l'Europe centrale, « National Interests, State Power and EU Enlargement », *East European Politics and Society*, 1 2003, pp. 42-57

18 Mouvement que l'on peut déjà identifier lors de l'élargissement à l'Europe centrale. Cf. Heather Grabbe, *op.cit.*, pp. 4-5.

19 Le processus de transition démocratique en Europe centrale et du Sud-Est pose la question de savoir si la démocratie se laisse exporter. Cf. Guy Hermet, *Exporter la démocratie*, Paris, Science PO, 2008.

20 Cf. International Commission on the Balkans, *op.cit.*

21 Jacques Rupnik, « Les Balkans et la *pax europea* ; entre protectorat et intégration », in Jacques Rupnik (sous la direction de), *Les Banlieues de l'Europe. Les politiques de voisinage de l'Union européenne*, Paris, Science PO, 2007, p. 148.

22 La convention de Schengen, signée le 19 juin 1990, promulgue l'ouverture des frontières entre pays signataires. Le premier accord de Schengen date de 1985.

ginalisés après. Au-delà de la rhétorique et des promesses, l'Europe s'éloigne... ce que signifie très clairement le fait que toutes les républiques ex yougoslaves ont été mises en 2001 sur la liste rouge de Schengen. Les ressortissants de la Serbie, du Monténégro et de la Macédoine ont dû attendre le 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour retrouver cette liberté de déplacement. Les Bosniens, Albanais et Kosovars devront patienter six mois, voire plus...

Tableau : processus de préadhésion pour les Balkans

Pays Statut dans le PSA	FS	ASA		Candidature
		Signature	Ratification	
<b>Albanie</b> Candidat potentiel	2002	12 juin 2006	1 avril 2009	28 avril 2009
<b>Bosnie-et-Herzégovine</b> Candidat potentiel	2003	16 juin 2008	<i>pas encore</i>	
<b>Croatie</b> Candidat – 18 juin 2004	2000	29 oct. 2001	1 fév. 2005	21 fév. 2003
<b>Macédoine</b> Candidat – 16 déc. 2005	1999	9 avril 2001	1 avril 2004	22 mars 2004
<b>Monténégro</b> Candidat potentiel	2005	15 oct. 2007	<i>pas encore</i>	21 déc. 2008
<b>Serbie</b> Candidat potentiel	2005	29 avril 2008	<i>pas encore</i>	22 déc. 2009

Légende : PSA = Processus de stabilisation et d'association  
 FS = Etudes de faisabilité  
 ASA= Accord de stabilisation et d'association<sup>23</sup>

Remarque : seule la Croatie est engagée dans le processus d'adhésion ; les négociations ont débuté le 3 octobre 2005

---

23 Les ASA préparent les États à une adhésion future en introduisant les règles communautaires (*l'acquis*) dans divers domaines. La conclusion d'un ASA prouve la capacité d'un pays à entretenir des relations plus approfondies avec l'Union.

Alors que le traité de Lisbonne permet d'envisager une reprise du processus d'élargissement, il convient de constater que, depuis 2005, les voix affirmant qu'il faut consolider et approfondir l'Union plutôt que poursuivre son élargissement à tout prix se font toujours plus fortes<sup>24</sup>. La chancelière allemande Angela Merkel réclamait ainsi, début 2010, une « longue pause » après l'adhésion du prochain pays candidat, soit la Croatie (en 2011 ou 2012) — ceci au profit du « raffermissement de l'identité et des institutions » de l'Union. Conclusion évidente : si le processus d'intégration des Balkans occidentaux doit se poursuivre, cela ne se fera pas en empruntant une voie rapide.

Ce type de réticences ne représente en fait rien de très nouveau : pareilles réserves furent formulées déjà en 1973, lors de l'intégration de l'Irlande ; puis en 1981, lors de l'adhésion de la Grèce ; ainsi qu'en 1986, alors que l'Espagne et le Portugal rejoignaient l'Union. Est-il nécessaire de rappeler ici que c'est précisément l'intégration qui a permis aux pays les moins développés, ou politiquement fragiles, de rattraper leur retard et de consolider — et non pas d'affaiblir — l'édifice en construction<sup>25</sup> ?

Ce qui change cette fois-ci, c'est qu'une partie des experts émettent eux aussi des doutes quant au bien fondé de la poursuite de l'élargissement de l'Union. Ainsi Timothy Garton Ash, directeur du European Studies Centre à Oxford (St. Antony's College) : « Thus far, enlargement has strengthened not weakened the EU. But at some point, continuous extension must end up weakening the Union (...) If the Union were to include all the remains of the Ottoman Empire, it might end up

---

24 Un rapport provisoire du dispositif Instrument d'aide de préadhésion (IAP) assume que tous les pays des Balkans occidentaux seront candidat environ en 2010 et membres de l'Union environ en... 2020. Cf. *Proposal for a Council Regulation Establishing an Instrument of Pre-Accession Assistance*, Bruxelles, Rapport de la Commission des communautés européennes, COM (2004) 627 final, 29 September 2004.

25 Cf. Christophe Solioz, « L'Europe en ordre de marche », *Tribune de Genève*, 31 mars 2007, p. 9.

sharing the fate of the Ottoman Empire »<sup>26</sup>.

La situation est pour le moins paradoxale : bien plus qu'en 1991, l'Union dispose aujourd'hui de stratégies, de concepts, d'instruments et de moyens pour « aider » les Balkans occidentaux à rejoindre l'Europe — ce qu'elle clame haut et fort. Mais la volonté politique semble s'être volatilisée. Du reste, les priorités sont ailleurs : la simultanéité de la mise en œuvre du traité de Lisbonne ainsi que l'entrée en fonction à la fois d'une nouvelle commission et d'un nouveau parlement prennent bien plus de temps et d'énergie que prévu<sup>27</sup>. La seule mise en place du Service d'action extérieur (SAE) — soit le ministère des affaires étrangères commun, devant compter quelques 3000 diplomates — s'avère fort problématique et suscite déjà de multiples convoitises et polémiques<sup>28</sup>. Dans un tel contexte, les problèmes non résolus dans les Balkans — notamment en Bosnie-et-Herzégovine et au Kosovo — passent au second plan. Autre priorité de l'Union : la crise économique — qui frappe de plein fouet des pays membres à part entière de l'Union, non seulement la Grèce et l'Espagne, mais aussi des pays membres fondateurs de l'Union comme l'Italie, la France et l'Allemagne<sup>29</sup> — s'impose dans l'immédiat comme prioritaire, ceci au détriment d'un nouvel élargissement.

Un autre aspect fort problématique doit être pris en considération. L'adhésion en 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie est jugée sectoriellement comme étant fort problématique — bien que l'adhésion de ces deux pays ne soit ni remise en question en tant que telle ni regrettée *post festum*. Les rapports de suivi du mécanisme de coopération et de vérification dressent un état des lieux inquiétant dans les domaines du système judiciaire, de la lutte contre la corruption et de la criminalité

---

26 Timothy Garton Ash, « For a Pax Europeana », *The Guardian*, 14 avril 2005.

27 Cf. Stephen Castle, « EU is urged to seize its chance for global role », *International Herald Tribune*, 11 mars 2010, p. 1 et 3.

28 Cf. Jean-Jacques Bozonnet et Philippe Ricard, « Diplomatie européenne : Mme Ashton n'a pas encore convaincu », *Le Monde*, 8 mars 2010, p. 7.

29 Cf. Landon Thomas Jr., « Pension largess menaces Europe's budgets », *International Herald Tribune*, 12 mars 2010, p. 1 et 17.

organisée<sup>30</sup>. Les rapports de 2008 ont ainsi souligné que les progrès n'avaient pas été suffisamment convaincants. Les manquements les plus importants avaient été constatés dans la lutte contre la corruption de haut niveau, pour la Bulgarie et la Roumanie, et contre le crime organisé, pour la seule Bulgarie. Les rapports intérimaires publiés en février 2009 ont à nouveau relevé l'absence de résultats concrets. Suite aux rapports publiés en juillet 2009, le Conseil — constatant le caractère trop fragmentaire de progrès enregistrés en 2009 — a appelé le 14 septembre 2009 la Bulgarie et la Roumanie « à accentuer leurs efforts en prenant sans délai toutes les mesures nécessaires et en faisant état de résultats tangibles et durables, en particulier dans les domaines mis en évidence dans les rapports ». Nombreux sont ceux qui tirent comme conclusion — concernant les futures adhésions — que c'est avant même l'adhésion qu'une action résolue devrait être engagée pour que les pays candidats prennent les dispositions requises par l'intégration européenne. D'autres, notamment certains eurodéputés, laissent clairement entendre qu'il faut tout d'abord mener à terme le processus de post-accession de ces deux pays avant d'envisager d'autres adhésions — Croatie exceptée.

Enfin, et plus grave, malgré la conditionnalité exigeant une coopération régionale, force est de constater que la stratégie d'intégration au cas par cas — et en fonction des mérites respectifs —, se révèle être contreproductive et contradictoire. Non seulement chaque pays candidat à sa propre stratégie — on est bien loin de la dynamique créée par le groupe de Visegrad<sup>31</sup> —, mais les problèmes bilatéraux entre pays membres et pays candidats (Slovénie – Croatie ; Grèce – Macédoine) bloquent *de*

---

30 En décembre 2006, la Commission a défini des objectifs de référence permettant d'évaluer les progrès réalisés dans les domaines de la réforme du système judiciaire et de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Les premiers rapports d'évaluation ont été publiés en juin 2007, les deuxièmes le 4 février 2008, les troisièmes le 23 juillet 2008, les quatrièmes le 12 février 2009 et les cinquièmes le 22 juillet 2009. Cf. [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/progress\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/progress_reports_en.htm).

31 Cf. Martin Dangerfield, « The Impact of the European Union Membership on Central European Subregional Cooperation », in Wolfgang Petritsch et Christophe Solioz (sous la direction de), *Regional Cooperation in South East Europe and Beyond*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 129-145.

*facto* le processus d'intégration. Alors que celui-ci est censé rapprocher les pays membres et non (encore) membres — qui sont de plus, dans le cas présent, voisins —, on constate le contraire<sup>32</sup>. A cela vient s'ajouter ce qu'on peut aisément anticiper — une fois la Croatie et/ou la Serbie devenues membres — quels seront les problèmes pour les « viennent ensuite » (le Monténégro, la Bosnie-et-Herzégovine et le Kosovo). Ceci montre les limites de la stratégie choisie : alors qu'une approche réellement régionale renforcée par une adhésion simultanée permettrait une dynamique innovante, exigeant non seulement une réelle coopération mais aussi la solution des problèmes que posent l'intégrité de la Bosnie-et-Herzégovine et le statut du Kosovo, l'option choisie s'avère peu crédible au regard des critères mêmes formulés par la Commission.

Les élites des Balkans occidentaux ne sont ni aveugles ni dupes ; ils perçoivent parfaitement que les exigences sont plus élevées et que la perspective d'une adhésion s'éloigne — en tous les cas, ils ont fait le deuil d'une adhésion facilitée et/ou rapide. Les Balkans semblent condamnés à un voisinage provisoire dans l'attente d'un « retour en Europe ». Cette situation n'est pas sans avoir de funestes conséquences : elle affaiblit le fragile consensus au sein des élites partisans de l'introduction de réformes et de l'intégration à l'Union ; on constate aussi un affaiblissement des réformes tant économiques que politiques comme le montrent à l'évidence les cas de la Bosnie-et-Herzégovine et du Kosovo. La « fatigue de l'élargissement » à l'Ouest a pour conséquence la « fatigue de la réforme permanente » au Sud-Est. Autrement dit, on laisse de la sorte clairement entendre que l'on accepte les conditionnalités européennes ainsi qu'une relation de dépendance asymétrique à la seule condition que la perspective d'adhésion reste plausible.

Du point de vue de l'Union — dont la crédibilité est ici en jeu —, il ne semble pas y avoir d'alternative à la poursuite du processus d'élargissement si l'on veut faire l'économie

---

32 Cf. Christophe Solioz, « Thinking about and beyond South East Europe », in Wolfgang Petritsch et Christophe Solioz (sous la direction de), *Regional Cooperation in South East Europe and Beyond*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 159-184.

d'une voisinage instable, fragmenté et marginalisé. Les intérêts tant géostratégiques, qu'économiques et politiques, sont tels — sans oublier l'investissement de moyens colossaux — qu'on ne devrait pas avoir besoin de lui rappeler, selon l'expression consacrée, que « si l'on ne s'occupe pas des Balkans, c'est les Balkans qui s'occuperont de vous ».

*Pour un processus « Thessalonique II »*

Il semble ainsi nécessaire de donner un nouvel élan à l'intégration européenne des Balkans occidentaux et de repenser non seulement le mode mais aussi certains instruments de la politique d'élargissement de l'Union. Il importe tout d'abord de reprendre l'initiative et de donner un signal politique fort. A cette fin, il reviendrait au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité d'organiser un sommet sur le modèle du sommet de Thessalonique de 2003<sup>33</sup>. Un « Thessalonique II » aurait pour objectifs d'aborder et de résoudre les problèmes bilatéraux entravant les négociations d'adhésion, de convenir d'un plan d'action afin de faire face à la crise économique, et de relancer le processus d'intégration dans le cadre d'une coopération régionale renforcée<sup>34</sup>. Un tel sommet permettrait également de discuter des questions encore en souffrance dans l'espace post-yougoslave : le statut du Kosovo et l'intégrité territoriale, la fin du protectorat et la néces-

---

33 Nous avons déjà formulé cette proposition dans texte rédigé avec Paul Stubbs et publié à Athènes par ELIAMEP le 6 novembre 2009 : « The Integration of the countries of the Western Balkans into the EU needs a new momentum ». Ce texte servit de manifeste à une conférence internationale organisée par la Friedrich Ebert Stiftung à Bruxelles le 10 novembre 2009 : « Are the European Union and the Western Balkans drifting apart? ». Osservatorio Balcani en a publié une version en italien sous le titre « (S)blocco » le 6 novembre 2009.

34 Nous pensons par là non seulement à la coopération interétatique ; les programmes de coopération régionale — tant ceux de l'UE que du Conseil de l'Europe — impliquent différents niveaux (communes, cantons, régions et Etats) ; il importe de rendre ces dispositifs plus visibles. Cf. Christophe Solioz et Paul Stubbs, « Emergent Regional Co-operation in South East Europe: Towards "Open Regionalism"? » *Journal of SEE and Black Sea Studies*, 9 (2009) 1, pp. 1–16.

saire réforme constitutionnelle en Bosnie-et-Herzégovine<sup>35</sup>.

Afin de dynamiser le processus d'intégration, la Commission devrait accélérer la ratification de l'Accord de stabilisation et d'association pour la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro et Serbie. Ceci permettrait à ces pays de recevoir en même temps le statut de pays candidats à l'Union. Il reviendrait ensuite à la Commission d'ouvrir simultanément les négociations en vue de l'adhésion avec les pays susmentionnés ainsi que l'Albanie et la Macédoine. L'Union donnerait ainsi plus de cohérence au processus d'adhésion, liant de manière crédible conditionnalités et coopération régionale, tout en continuant d'évaluer chaque candidat en fonction de ses propres mérites. Concernant la Bosnie-et-Herzégovine et le Kosovo, la Commission devra adapter ses conditionnalités en ciblant les compétences relevant de la construction d'un Etat membre.

Bien évidemment, le Kosovo est un cas à part. Si la question de son statut doit être discutée dans le cadre d'une conférence régionale du type « Thessalonique II », il importe d'éviter de reproduire le précédent de Chypre. Il n'en demeure pas moins que le Kosovo devra appliquer de nombreuses réformes avant que la Commission puisse ouvrir des négociations d'adhésion<sup>36</sup>. Le Kosovo sera aussi confronté au fait que tous les pays membres de l'Union ne le reconnaissent pas. La Turquie constitue à cet égard un précédent : le fait que tous les pays membres de l'Union ne soient pas en faveur de l'adhésion de ce pays ne l'empêche pas d'être engagé dans le processus de négociations.

Alors que la crise économique touche de plein fouet plusieurs pays membres, il est difficile de proposer l'affectation de nouvelles ressources financières à l'intégration des Bal-

---

35 Le premier président de la Slovaquie (1990-2002) ainsi que membre fondateur et co-président — avec Michel Rocard — du Collegium international éthique, scientifique et politique avait le premier formulé une telle proposition. Cf. Milan Kucan, « A New Policy for South East Europe », in Hannes Swoboda et Christophe Solioz (sous la direction de), *Conflict and Renewal: Europe Transformed*, Baden-Baden, Nomos, 2007, pp. 217-223.

36 Pour l'heure (14 mars 2010), la Cour internationale de justice (CIJ) doit encore statuer sur la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo — la Serbie a saisi la CIJ en octobre 2008.

kans occidentaux. On peut cependant songer à la réaffectation de moyens existants : les jumelages et programmes de coopérations régionales peuvent très certainement contribuer à la consolidation du processus d'adhésion. Les stratégies — ainsi qu'en partie les moyens — de la Politique de cohésion territoriale pourraient ainsi contribuer de façon décisive à un tel processus qui s'en trouverait significativement renforcé<sup>37</sup>. L'Union en sortirait grandie : non seulement elle rendrait possible un nouvel élargissement, mais elle renforcerait les synergies et coopérations effectives entre les différentes agences de l'Union.

L'intégration des Balkans occidentaux se passe dans un environnement non seulement fragilisé par la crise économique mondiale, mais aussi plus imprévisible étant donné que les « règles du jeu » sont évolutives. Il faut donc octroyer aux processus de restructuration et de développement qu'exige l'introduction de l'*acquis*, une marge de manœuvre significativement plus grande<sup>38</sup>. Il ne s'agit point d'introduire une adhésion à la carte, et encore moins au rabais, mais bel et bien d'imaginer un dispositif à la fois plus souple et réactif, plus innovant aussi. Une telle approche donnerait à la notion de partenariat tout son sens. Elle impliquerait plus fortement les collectivités locales et régionales qui se sentent trop souvent exclues du processus d'eupéanisation. La conjonction de la crise économique et d'une « Europe à 27 » exigent une adaptation de l'*acquis* permettant aux nouveaux candidats un réel processus d'appropriation : ces pays devraient donc disposer d'un espace de développement et d'adaptation autonome plus grand. Ceci rendrait l'intégration plus attractive et permettrait de mobiliser en lieu et place d'une seule élite des segments plus larges de la

---

37 La politique de cohésion territoriale relève de la mission de la direction générale de la politique régionale (ou DG Politique régionale) qui est de renforcer la cohésion territoriale, sociale et économique en réduisant les différences de niveau de développement entre les pays et les régions de l'Union européenne. La politique régionale contribue ainsi de façon positive aux résultats économiques globaux de l'UE. Nous reprenons ici la proposition formulée initialement par European Stability Initiative, *The Road to Thessaloniki. Cohesion and the Western Balkans*, Berlin, 12 mars 2003.

38 Cf. Matjaz Nahtigal, « Institutional Reimagination of the South Eats Europe », *European Perspectives*, 1 (2009), 1, pp. 54-72.

société.

« Thessalonique II » devrait donc révolutionner le dispositif d'adhésion. Il ne s'agit pas seulement de confirmer la « perspective européenne » des Balkans occidentaux, mais de repenser les mécanismes de l'Union de manière à ce qu'ils répondent aux défis du 21<sup>ème</sup> siècle<sup>39</sup>.

---

39 Inédit. Une version préliminaire a été publiée fin 2009 : *Rethinking the process of EU integration in the Balkans*, Genève, CEIS Working Paper Series, 4 (2009) 3. Ces arguments furent présentés en premier à Tirana lors d'un séminaire organisé par l'Institut pour une politique Européenne (IEP, Berlin) et InWent le 7 novembre 2009 ; ainsi que le 15 mars 2010 lors d'une interview pour l'émission Babylone de la Radio Suisse Romande (Espace 2).