
L'affirmation de l'Union européenne dans les Balkans. Vers une politique d'intégration régionale... mais de quelle région ?

Amaël Cattaruzza

**Édition électronique**URL : <http://strates.revues.org/6688>

ISSN : 1777-5442

Éditeur

Laboratoire Ladyss

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2008

Pagination : 171-187

ISSN : 0768-8067

Référence électronique

Amaël Cattaruzza, « L'affirmation de l'Union européenne dans les Balkans. Vers une politique d'intégration régionale... mais de quelle région ? », *Strates* [En ligne], 15 | 2008, mis en ligne le 04 mars 2013, Consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://strates.revues.org/6688>

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.

Tous droits réservés

L'affirmation de l'Union européenne dans les Balkans. Vers une politique d'intégration régionale... mais de quelle région ?

Amaël Cattaruzza

- 1 À plus ou moins long terme, la région des Balkans devra faire entièrement partie de l'Union européenne (UE). Cette vocation régionale à l'adhésion était confirmée sans ambiguïté pour les Balkans occidentaux par les États membres au sommet de Thessalonique de juin 2003, et en janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie faisaient leur entrée dans l'Union. S'ils sont bien des États limitrophes de l'UE, les pays des Balkans encore en attente d'intégration ne sont donc pas des « voisins », comme le sont les pays du Caucase, du Maghreb ou l'Ukraine. Ils ne sont pas destinataires de la politique de voisinage de l'UE, le terme de « voisin » désignant des États avec lesquels devrait s'instaurer une frontière durable, voire des États non-limitrophes, mais proches géographiquement de l'UE et n'ayant pas actuellement vocation à adhérer. Au contraire, l'entrée annoncée de tous les États des Balkans dans l'Union en fait des pays dont la stabilisation et la cohésion régionale concernent les États membres au plus haut point. De fait, la relation de l'UE avec les Balkans est multiforme et comprend au moins deux dimensions dont l'articulation n'est pas toujours évidente : une dimension régionale et une dimension bilatérale, concernant les procédures d'adhésions et de pré-adhésions en particulier.
- 2 Une interrogation plus fondamentale concerne la région même visée par les politiques européennes. Comment définir les Balkans ? Cette question a déjà fait l'objet de longs développements contradictoires, les uns voyant dans le Danube une frontière « naturelle » distinguant cet espace de l'Europe médiane et de l'Europe orientale, les autres préférant une approche plus large en y intégrant la Roumanie, la Bulgarie, voire la Moldavie. Souvent, cette appellation est d'autant plus problématique qu'elle revêt depuis

le XIX^e siècle une connotation péjorative, devenant un terme « repoussoir » (Todorova, 1997, Mazower, 2000). Nous nous détachons ici de telles représentations et utilisons cette dénomination dans un sens neutre, car elle fait sens d'un point de vue historique et culturel du fait de l'intégration séculaire de cette région au sein de différents empires (romain, ottoman, austro-hongrois), qui y ont chacun laissé une empreinte dans les paysages et dans les modes de vie. Toutefois, au sein des institutions européennes, les définitions historiques et anthropologiques ne semblent pas avoir réellement eu d'influence sur la mise en place des politiques régionales. De fait, depuis le début des années 1990, l'échelle d'application de ces politiques a constamment varié selon des critères plus ou moins pragmatiques. Au sein de l'abondante littérature grise produite par l'Union et la Commission européenne au cours des deux dernières décennies, la région concernée est en permanence au cœur d'un processus de définition/redéfinition. Ce processus est d'ailleurs lisible à travers les différentes appellations régionales utilisées par les différents acteurs européens. De Balkans au sens large, nous sommes passés à Balkans occidentaux, qui désignent tous les pays actuellement en attente d'adhésion à l'UE (pays ex-yougoslaves moins la Slovaquie plus l'Albanie), puis à la notion « débalkanisée » d'Europe du Sud-Est, dont les contours sont plus flous. Elle désigne tantôt l'ensemble de la péninsule balkanique, tantôt les seuls Balkans occidentaux. Toutes les dénominations cohabitent aujourd'hui dans les discours officiels sans que l'une ou l'autre n'ait d'ascendant réel, laissant percevoir une hésitation profonde sur la délimitation de la région à prendre en considération.

- 3 Derrière la progressive affirmation de la politique de l'UE dans les Balkans, plusieurs interrogations apparaissent donc en filigrane. L'action de l'UE incite-t-elle à l'intégration régionale – et si oui, de quelle région – ou au contraire à sa fragmentation ? Y a-t-il une cohérence de l'intervention internationale et européenne dans le temps, ou les politiques sont-elles vouées à répondre au cas par cas aux différentes crises qui ont touché la région des années 1990 à aujourd'hui ? Et plus fondamentalement, à quelle échelle l'Europe doit-elle formuler ses politiques régionales ? Balkans au sens large incluant Bulgarie et Roumanie ? Balkans occidentaux ? Pays en attente d'adhésion ? Candidats officiels et candidats potentiels ? De fait les typologies et regroupements régionaux appliqués par l'UE dans l'orientation de ses politiques ont beaucoup évolué dans le temps, et les résultats de ces redéfinitions pragmatiques à court terme sur les perspectives d'intégration régionale à long terme sont pour le moins ambigus.

La fragmentation des Balkans au cours des années 1990: l'Europe à l'épreuve (1990-1999)

Les conflits yougoslaves : intégration régionale avortée et cafouillages européens

- 4 À la fin des années 1980, rien ne semble laisser présager vu de l'extérieur des difficultés que la région allait rencontrer dans les années 1990, du fait des conflits. Au contraire, dès février 1988, la Bulgarie, la Roumanie, l'Albanie, la Grèce et la Yougoslavie décident d'organiser une réunion de leurs ministres des Affaires Étrangères lors de la Conférence balkanique de Belgrade pour envisager ensemble la mise en place du processus de coopération multilatérale balkanique (24-26 février 1988). À l'issue de cette première conférence étaient initiés plusieurs axes de coopération touchant des thèmes aussi divers

que l'économie, les échanges, l'industrie, les questions humanitaires, les transports, la culture, ou l'environnement. Le contexte international de la deuxième conférence balkanique, réunie à Tirana les 24 et 25 octobre 1990, était celui de la chute de Berlin, de l'effondrement des régimes communistes et du « retour à l'Europe » des pays de l'ancienne zone d'influence soviétique. De fait, les États participants proclamaient leur croyance en la démocratie et estimaient que leur futur devait s'orienter vers l'Europe (Bilman, 1998). Le terrain semblait propice à une intégration intrarégionale rapide et à une ouverture vers le projet européen.

- 5 Les conflits yougoslaves allaient mettre un terme temporaire à ces deux orientations : intégration et ouverture européenne. Tandis que l'ancienne fédération yougoslave s'enfonçait dans la guerre¹, les puissances européennes s'avéraient impuissantes et totalement non préparée à la gestion d'un conflit à leurs frontières. Les divisions concernant l'interprétation des événements et le manque d'institutions compétentes aux niveaux militaire et diplomatique empêchèrent la Communauté économique puis l'UE de peser pour stopper les combats. Dès 1991, les premiers désaccords apparaissent sur la question d'une intervention armée en Yougoslavie et quelques mois plus tard sur la reconnaissance de l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie. Les deux États étaient reconnus le 19 décembre 1991 par l'Allemagne, la Suède et l'Islande, sans concertation préalable, entraînant bon gré mal gré, les autres partenaires européens, dont la France, le Royaume-Uni et l'Italie. La division européenne, cristallisée par les positions allemande et française, était plus profonde que la simple question de la reconnaissance des indépendances. Elle s'inscrivait autour d'un désaccord de fond, la diplomatie allemande privilégiant le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » alors que les Français préférèrent prôner une approche plus complexe tenant compte des minorités serbes dans les autres républiques yougoslaves et de la nécessaire définition des frontières intérieures vouées à devenir des frontières internationales (Du Bois, 2000). Ces divisions entre les États européens se doublaient d'une incapacité à proposer une alternative permettant de mettre un terme aux conflits. Après l'échec des tentatives de médiation européenne lors des conflits en Bosnie-Herzégovine, la paix était finalement signée sous l'égide des États-Unis, grâce à la médiation énergique du négociateur américain Richard Holbrooke.
- 6 Cette incapacité européenne à définir une politique extérieure claire en situation de crise fut dommageable tant pour l'UE que pour les Balkans. Elle explique le rôle politique minoré que les instances européennes exercèrent dans les Balkans occidentaux au lendemain des accords de paix de Dayton (ratifiés à Paris le 14 décembre 1995). Elle permet de comprendre également l'attachement des pays de l'Europe du Sud-Est, ainsi que plus généralement des pays d'Europe centrale et orientale, à l'Otan, qui leur paraît mieux à même de gérer les problèmes de sécurité et de défense, parallèlement à l'attachement qu'ils portent à l'UE au niveau économique et politique. Les conflits eurent également une troisième conséquence lourde pour la région. Les nouveaux pays issus de l'ex-Yougoslavie, à l'exception de la Slovénie, entraient dans une longue période de reconstruction et de stabilisation. Ainsi, la question de l'intégration régionale était passée en quelques années au second plan. Au contraire, au sein des pays de la Conférence balkanique, une fracture s'était créée entre les pays ayant à subir les conséquences des conflits, et la Roumanie, la Bulgarie et la Slovénie qui prenaient rapidement la voie des réformes, se tournant résolument vers l'Europe.

Roumanie, Bulgarie, Slovénie : le choix de l'Europe

- 7 À partir du début de la décennie 1990, la Roumanie et la Bulgarie réorientèrent leur politique et leur économie vers l'Europe. Comme le constate Nadège Ragaru, cette vocation européenne des deux États était perçue autant par les élites locales que par les européens eux-mêmes. Elle précise :
- Dès le changement de régime politique, les élites des deux États ont placé leur transition sous le signe d'un « retour à l'Europe ». Lorsque les Européens ont esquissé une politique d'ouverture à l'Est, la Bulgarie et la Roumanie ont été d'emblée perçues comme ayant vocation à rejoindre l'Union (Ragaru, 2007, p. 33).
- 8 Aussi les deux pays ont-ils suivi des parcours similaires vers leur adhésion à l'Union, effective depuis le 1^{er} janvier 2007. Candidats officiels depuis juin 1995 pour la Roumanie et décembre 1995 pour la Bulgarie, invités à ouvrir des négociations d'adhésion lors du Conseil européen d'Helsinki les 10 et 11 décembre 1999 (au même titre que la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Slovaquie), les deux pays ne signaient le traité d'adhésion à l'UE que le 25 avril 2005. En effet, le rythme de leurs réformes économiques et politiques ayant été jugé trop lent, ils étaient écartés de l'élargissement de 2004 (Ragaru, 2007). De son côté, la Slovénie signait dès le 10 juin 1996 un accord européen qui concernait ses relations politiques, ses échanges commerciaux et sa coopération technique et financière avec l'UE. Le même jour, elle déposait sa candidature d'adhésion. Mais bien que partie plus tard, son adhésion fut plus rapide. Le pays a en effet très vite procédé aux réformes politiques et économiques exigées par l'UE, si bien que le rapport de la Commission européenne de 1999 soulignait que la Slovénie remplissait les critères politiques de Copenhague dont les deux principaux critères économiques (l'existence de l'économie de marché et la capacité à faire face à la pression concurrentielle au sein de l'UE). Le 26 mars 2003, la Slovénie organisait son référendum sur l'adhésion à l'UE qui remportait un franc succès (le « oui » rassemblant 89,61 % des suffrages), mais avec un taux de participation peu élevé (55 %). Le pays intégrait l'UE le 1^{er} janvier 2004.
- 9 Parallèlement à leurs négociations avec l'UE, Slovénie, Bulgarie et Roumanie travaillaient également à approfondir leur intégration économique au niveau régional. Ils rejoignaient ainsi la Cefta (Central European Free Trade Area – Zone de libre-échange de l'Europe centrale) dans la deuxième moitié des années 1990 : la Slovénie fut la première à entrer en 1996, suivie par la Roumanie en 1997 et par la Bulgarie en 1999. Cette Zone de libre-échange avait initialement été créée en décembre 1992 par les pays de Visegrad (République tchèque, Slovaquie, Pologne, Hongrie), un an avant la Zone de libre-échange de la Baltique signée en 1993. Ces zones de libre-échanges avaient pour but de tester la capacité de ces différents pays à travailler ensemble dans le cadre d'accords commerciaux et de poser les jalons d'une future adhésion à l'UE. Chacun de ces pays avait au préalable signé des accords d'association avec l'UE. Les résultats de cette zone de libre-échange dans les années 1990 furent contrastés. D'un côté, elle a rempli ses objectifs puisqu'elle a incontestablement permis d'accroître les échanges intra-régionaux entre les pays participants. De 1993 à 2001, les échanges intra-régionaux ont doublé. D'un autre côté, elle n'a pas empêché de rendre les pays de l'Europe centrale dépendants des marchés de l'UE. En 2001, le total des exportations des pays de la Cefta était à 68 % en provenance de l'UE.
- 10 Ainsi, pendant les années 1990, l'écart se creuse entre Slovénie, Roumanie, Bulgarie d'une part, qui se rapproche de l'Europe tout en amorçant une politique d'intégration régionale,

et les Balkans occidentaux qui au contraire se fragmentent et s'éloignent dans un premier temps des perspectives européennes. Contribuant à renforcer ce clivage, l'UE intègre cette distinction dans ses politiques en distinguant les « pays associés » (Slovénie, Roumanie, Bulgarie) et les « Balkans occidentaux » non-associés, dans lesquels elle est un acteur parmi d'autres et intervient, non pas dans une perspective d'élargissement mais de stabilisation. Cette situation entraînait quelques observateurs à la fin des années 1990 à s'inquiéter du risque d'une Europe centrale et orientale à deux vitesses, les pays du Nord et de l'Ouest se rapprochant peu à peu de l'UE et les pays du Sud-Est s'engouffrant dans une marginalisation et une fragmentation de plus en plus fortes (Vukadinovic, 2000).

- 11 Deux constats s'imposent alors. Tout d'abord, l'influence de l'UE dans les Balkans est jusqu'en 1999 très contrastée. Elle joue un rôle fort pour les pays ayant une perspective d'intégration, cette perspective permettant d'amorcer des dynamiques locales d'intégration et d'échange. Son rôle est en revanche beaucoup moins évident dans les pays en cours de reconstruction et de stabilisation. Ensuite, malgré les tentatives internationales diverses pour promouvoir des politiques de coopérations et d'intégration dans la région, les différences régionales continuent de s'agrandir, faute d'une véritable coordination des différents acteurs.

La difficile cohésion des politiques internationales d'intégration et de stabilisation dans les Balkans. L'UE, acteur parmi d'autres

- 12 Au lendemain des conflits en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, la priorité pour les institutions internationales, les États-Unis et l'UE est à la consolidation de la paix et à la reconstruction. Les Accords de Dayton signés le 14 décembre 1995 ont jeté les prémisses du nouvel État de Bosnie-Herzégovine, État unitaire mais divisé en deux entités qui détiennent la réalité du pouvoir, *Republika Srpska* et Fédération de Bosnie-Herzégovine, cette dernière étant elle-même divisée en cantons croates et bosniaques. Parallèlement étaient signés de manière séparée le 12 novembre 1995 les *Accords de base sur la région de Slavonie orientale, Baranja et Srijem occidental* qui permettaient de trouver une issue au conflit en Croatie en réintégrant la Slavonie dans le territoire national croate (Klemencic, 2005). Une fois la paix retrouvée, les programmes de reconstruction se multipliaient dans les régions sinistrées mettant en jeu une multitude d'acteurs étatiques (soutien bilatéral), interétatiques (Onu, UE), financiers (World Bank, Berd) et non-gouvernementaux (ONG). En Bosnie-Herzégovine, un coordinateur était désigné pour tenter de réguler les différentes actions et contrôler le respect des accords par les parties en la personne du Haut Représentant, faisant du pays un quasi-protectorat international. L'UE se plaçait dès fin 1995 comme premier contributeur financier de ces programmes de stabilisation et de reconstruction. Ces financements passaient d'abord par le biais du programme Phare, conçu plus généralement pour aider les pays d'Europe centrale et orientale en transition. Puis, à partir de 1997, l'UE créait un programme spécifique à la reconstruction et à la stabilisation des pays d'ex-Yougoslavie : « l'Obnova ». Ce faisant, l'UE introduisait une dimension régionale, puisque le programme ne soutenait pas seulement la Bosnie-Herzégovine et la Croatie, mais tous les pays d'ex-Yougoslavie, à l'exception de la Slovénie.
- 13 Toutefois, la multiplication de ces aides multiformes pour la reconstruction et la stabilisation menées à des échelles nationales dans les pays de l'ex-Yougoslavie (en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, etc.) est immédiatement apparue insuffisante à

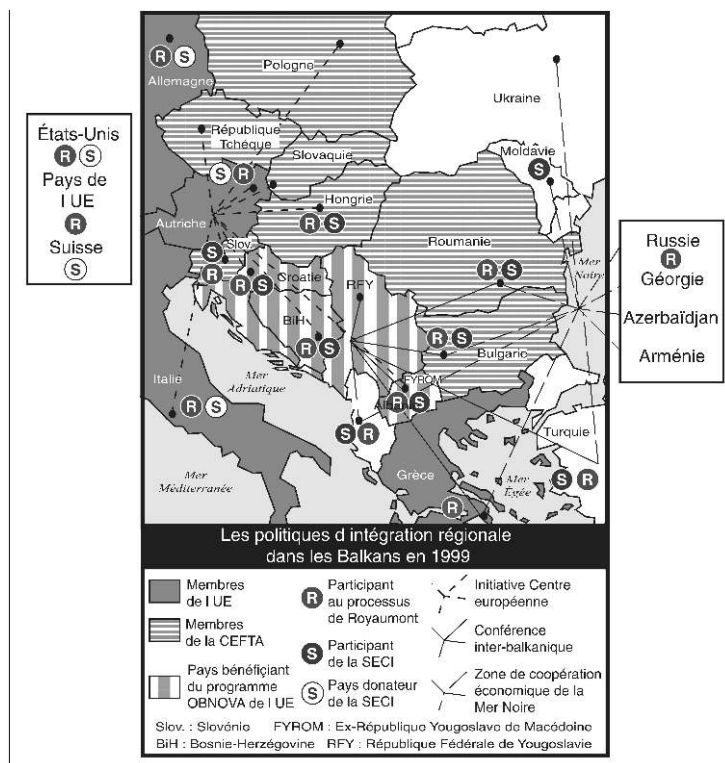
l'ensemble des acteurs impliqués pour permettre l'émergence sur la scène internationale d'États viables économiquement et politiquement, et pour éviter leur marginalisation rapide dans l'espace géopolitique européen. C'est pourquoi, juste après la signature des accords de paix de Dayton, de nombreuses initiatives internationales furent lancées pour l'intégration de l'Europe du Sud-Est et réinsérer l'ensemble ex-Yougoslave dans un contexte régional plus large. Cependant, à cause de la situation politique en Serbie dirigée de manière autoritaire par Slobodan Milosevic, la République Fédérale de Yougoslavie (RFY) était écartée de ces initiatives (bien que la petite république fédérée du Monténégro ait été progressivement réinsérée à partir de 1998 après l'arrivée au pouvoir d'une équipe gouvernementale pro-européenne).

- 14 La première de ces initiatives est le processus de Royaumont, qui rassemble tous les pays de la région (à l'exception de la RFY) avec les États-Unis, la Russie, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Initié lors d'une première réunion commune, le 13 décembre 1995, il se présentait sous la forme d'une table ronde dont le but était, à l'échelle de toute l'Europe du Sud-Est, de définir des projets concrets pour soutenir le développement de la société civile et de la démocratie. Son contenu était donc essentiellement politique. Ces réunions régionales permirent de sélectionner, dans le courant de l'année 1998, une soixantaine de projets, essentiellement tournée vers les médias, la formation et la démocratisation au sens large. Toutefois, apparaissaient alors le problème du financement (le coût total des projets était estimé en décembre 1998 à 8 millions d'euros) et celui du manque d'implication des ONG dans le processus. En effet, bien que multiples, celles-ci se révélaient difficiles à identifier car mal coordonnées et travaillant souvent sur des objectifs similaires (Vukadinovic, 2000).
- 15 Parallèlement, était lancée sous impulsion américaine la SECI (South-East Cooperative Initiative – Initiative de coopération du Sud-Est) dont l'objectif était de faciliter la coopération économique régionale dans l'Europe du Sud-Est et de permettre le développement du secteur privé. La première réunion était organisée les 5 et 6 décembre 1996 avec tous les pays de la région (à l'exception encore une fois de la RFY) et les États-Unis, mais sans la présence de l'UE, qui se déclarait néanmoins intéressée. Supervisée depuis Vienne par un coordinateur nommé au sein de l'OSCE, elle fonctionnait en sélectionnant des projets, en recherchant des financements par l'intermédiaire d'organisations financières internationales comme la Banque mondiale, et en engageant des relations avec l'UE. Comme le remarquait Nebojsa Vukadinovic :

L'un des aspects originaux des projets est de placer des programmes sectoriels sous la responsabilité d'un pays d'accueil. L'autre intérêt réside dans la volonté de favoriser la coopération régionale d'une façon transversale » (*ibidem*, p. 154).
- 16 Ainsi, le projet concernant la facilité de passage des frontières était confié à la Grèce, celui concernant les réseaux de distribution d'énergie à la Hongrie, etc. De plus, aucun des projets identifiés n'avait de contenu national. Chacun d'entre eux était défini de manière sectorielle de façon à permettre une action régionale, secteur par secteur, et non pas fragmentée, pays par pays.
- 17 D'autres initiatives venaient se superposer à ses deux premières. Ainsi, les Conférences balkaniques (initiées dès 1988 – cf. plus haut) étaient à nouveau organisées, sous le nom de Conférences interbalkaniques, grâce au fort engagement de la Grèce. Elles rassemblaient en novembre 1997 sur l'île de Crète les dirigeants de la RFY, d'Albanie, de Bulgarie, de Roumanie, de Grèce, de Turquie et de Macédoine. De leurs côtés, la Croatie et la Bosnie-Herzégovine assistaient en tant qu'observateurs. Mais les résultats sur le terrain

de ces réunions furent mitigées car se posa très vite le problème de la cohésion avec les organisations internationales. Enfin, les Balkans étaient, totalement ou partiellement, intégrés à d'autres coordinations économiques régionales, d'échelles plus ou moins larges comme l'Initiative centre-européenne² (CEI) ou la Coopération économique de la mer Noire³ (BSEC), toutes deux inaugurées en 1992 (cf. Fig. 1). La carte des politiques d'intégration régionale en 1999 permet de mettre en lumière l'insertion de plusieurs logiques de coopération dans les Balkans, les unes tournées vers l'Europe, et les autres vers l'Orient par l'intermédiaire de la mer Noire.

Figure 1. Les politiques d'intégration régionale dans les Balkans en 1999



- 18 Mais malgré la superposition de ces différentes concertations régionales, l'écart entre les pays du Nord et les Balkans occidentaux ne se réduit pas. Par manque de coordination, les programmes ont perdu en efficacité et ont produit de nombreux doublons dans la sélection des projets. Il est intéressant de constater que la carte des politiques d'intégration régionale en 1999 contient en germe la situation actuelle vis-à-vis de l'UE. Tous les pays hier membres de la Cefta sont aujourd'hui membres à part entière de l'UE. En revanche, les pays ayant bénéficié du programme « Obnova » pour la reconstruction et l'Albanie sont encore aujourd'hui dans une situation d'attente. La prise de conscience du danger que cet écart croissant Nord-Est/Sud-Ouest dans les Balkans intervient avec le drame du Kosovo fin 1998-début 1999, qui montre à quel point la paix dans les Balkans occidentaux restait fragile en dépit des fonds investis.

L'affirmation d'une politique d'intégration régionale cohérente et le rôle croissant de l'UE dans les Balkans (1999-2007)

Le pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est : à la recherche d'une harmonisation des politiques internationales

- 19 À partir de la crise du Kosovo, le besoin d'une politique régionale claire et effective apparaît inévitable dans l'approche européenne. Nadège Ragaru explique en quelques phrases cette prise de conscience :

Quelle leçon tirer de la crise au Kosovo, en effet, si ce n'est l'échec des tentatives de solution partielle des problèmes balkaniques ? L'accord de Dayton de 1995 avait obtenu un compromis sur la Bosnie-Herzégovine au prix d'une « élision » de l'enjeu kosovar... mais qui s'est imposé trois ans plus tard (Ragaru, 2007, p. 35).

- 20 Cette dimension régionale est lisible en 1999 avec la mise en place lors de la conférence de Cologne du 10 juin du pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est à l'initiative de l'UE. Réunissant la plupart des pays de la région (à l'exception de la République Fédérale de Yougoslavie sous le coup de sanctions internationales à cause de la guerre du Kosovo) ainsi que les principales institutions internationales, ce pacte avait surtout pour objectif d'organiser une coordination des différents projets multilatéraux qui avaient fleuri depuis les accords de Dayton.
- 21 Avec le pacte de Stabilité, les acteurs définissaient le cadre de leurs actions autour de trois volets : sécurité, développement et droits de l'homme. Les débats sur ces trois dimensions devaient permettre d'orienter les efforts nationaux et internationaux, et une vue d'ensemble des réalisations devenait possible avec la nomination d'un coordinateur siégeant à Bruxelles traditionnellement choisi parmi les pays de l'UE. Si cette architecture permettait un début de concertation, certains analystes émettaient déjà des réserves quelques mois après son apparition. En effet, la distinction des trois axes n'empêchait pas dans le principe que des projets se chevauchent au sein de chacun des axes (Vukadinovic, 2000), d'autant que les anciens programmes lancés par les institutions internationales, faute d'avoir été conçus comme complémentaires, se voyaient souvent reconduits sans être véritablement réadaptés. De plus, l'échelle régionale du pacte se heurtait à la grande diversité des situations nationales et locales. Difficile d'agir en Bosnie-Herzégovine, où les besoins de reconstruction sont encore forts et où la construction d'un État fonctionnel reste hypothétique, comme en Roumanie, en quête d'un nouveau développement économique. Enfin, les aspects culturels et identitaires étaient absents du texte. Or, ceux-ci s'avèrent déterminants pour expliquer un certain nombre de blocages dans la région. Depuis son inauguration en janvier 2008, le Conseil de coopération régionale, basé à Sarajevo, devrait progressivement se substituer au pacte de Stabilité. Le but de cette évolution est d'impliquer les pays de la région dans les politiques européennes visant leur développement et leur adhésion prochaine.

L'européanisation des protectorats internationaux dans les Balkans

- 22 Les conflits yougoslaves, que ce soit celui de Bosnie-Herzégovine (1992-1995), celui du Kosovo (1998-1999), ou la guérilla albanaise en Macédoine (2001), avaient donné lieu à la

mise en place de protectorats, ou quasi-protectorats internationaux, avec une présence militaire assurée par l'Otan (Sfor en Bosnie-Herzégovine et Kfor au Kosovo) et une coordination politique gérée par les Nations unies. Toutefois, dès juillet 2002, le politologue Jacques Rupnik pouvait constater:

On assiste, en effet, à la mise en place d'une tutelle internationale en voie d'eupéanisation: Michael Steiner, le conseiller de Gerhard Schröder pour la politique étrangère, a pris ses fonctions à la tête de la Minuk au Kosovo en février 2002, le Britannique Paddy Ashdown celle de « haut représentant » en Bosnie, tandis que le français Alain Le Roy, remplaçant François Léotard, gère à Skopje l'arbitrage du contentieux macédonien (Rupnik, 2002, p. 86).

- 23 La place croissante de l'Europe ne se limitait donc pas à des initiatives politiques régionales, comme celle du pacte de Stabilité, mais prenait également une dimension politico-militaire dans les anciennes zones de conflits. Rappelons également que dès 2001, la diplomatie européenne avait également pris en charge la médiation des négociations alban-macédoniennes qui devait aboutir aux accords d'Ohrid d'août 2001 et des négociations serbo-monténégrines qui engendraient les accords de Belgrade et l'apparition de l'État provisoire de Serbie-et-Monténégro en mars 2003. Cette eupéanisation de l'intervention internationale doit être interprétée à la lumière du nouveau contexte européen et mondial. Au niveau européen, la question de l'élargissement à l'Est avait très clairement imposé l'idée d'une intégration future des Balkans occidentaux à l'UE. Sur le plan mondial, nous devons rappeler le retrait progressif des États-Unis dans les Balkans après le 11 septembre 2001, leurs troupes étant engagées sur d'autres fronts (Afghanistan, Irak).
- 24 Ainsi, en Bosnie-Herzégovine, la Sfor, la force de stabilisation de l'Otan établie par le Conseil de Sécurité des Nations unies, devenait en 2004 l'Eufor, et passait sous commandement de l'UE. Auparavant, en janvier 2003, la mission de police de l'UE (MPUE) avait remplacé celle des Nations unies, l'IPTF. Parallèlement, en Macédoine, l'opération Concordia, sous l'égide l'UE, relevait le 31 mars 2003 les forces de l'*Operation Allied Harmony* de l'Otan (Bordes, 2005). Inscrite dans la résolution 1371 du Conseil de Sécurité des Nations unies, sa mission était de stabiliser le territoire macédonien, après la guérilla albanaise de 2001. Après la confusion de l'UE face aux conflits yougoslaves au début des années 1990, l'intervention européenne dans les Balkans devenait dès 2001 une sorte de « laboratoire » dans lequel étaient expérimentés les outils d'une future Europe de la Défense opérationnelle en situation de gestion de crise (Bordes, 2005, p. 227). Cette eupéanisation fut confirmée par l'envoi de la mission « Eulex » au Kosovo en février 2008, qui est chargée de superviser l'indépendance de cette petite république balkanique. Cette mission, d'une ampleur inédite pour l'UE, devrait à terme prendre la place des missions de l'Onu (UNMIK) et de l'Otan (Kfor). Une chose est certaine: la position de l'UE dans les Balkans occidentaux au début du XXI^e siècle était sans précédent par rapport à son rôle en Europe centrale et orientale. Pour la première fois, il ne s'agit pas seulement d'initier des réformes en vue d'une intégration, il s'agit de stabiliser et de conforter la création de futures États membres. La politique de stabilisation doit donc s'accompagner d'une politique de pré-adhésion spécifique, les ASA.

D'une politique de stabilisation à une politique de pré-adhésion : l'Accord de stabilisation et d'association (ASA)

- 25 Concernant les pays d'Europe du Sud-Est, l'UE avait ébauché, dès le sommet de Zagreb de novembre 2000, un certain nombre de règles et de préconisations en vue de leur intégration. Elle aboutit à la mise en place d'un outil de pré-adhésion : l'Accord de stabilisation et d'association. Il s'agissait d'aider les pays concernés à se réformer, à la fois économiquement et politiquement, en prenant en compte leur situation spécifique d'instabilité suite aux guerres. Après les étapes de pacification et de reconstruction, l'UE entamait une politique de stabilisation régionale. Via l'ASA, et à la différence de ce qui avait été fait précédemment pour préparer l'élargissement à l'Europe centrale et orientale, l'UE cherchait à prendre en compte à la fois des aspects matériels (reconstruction des infrastructures, relance de l'économie) et immatériels (pacification, droits fondamentaux).
- 26 Le sommet de Zagreb fixait pour les pays de la région les objectifs prioritaires à mettre en œuvre pour accéder, sur une base individualisée, à la négociation d'un ASA de la façon suivante :
- 27 – démocratisation et réconciliation (règlement négocié des différends, respect des droits de la personne en particulier des minorités, respect des obligations internationales, notamment auprès du TPIY, règlement durable de la question des réfugiés et personnes déplacées, respect des frontières internationales des États) ;
- 28 – coopérations régionales (dialogue politique, établissement d'une zone régionale de libre-échange, coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, lutte contre le crime organisé).
- 29 Cet accord était doublé d'un volet financier : l'Assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation (CARDS), programme successeur de Phare et Obnova et doté, pour la période 2000-2006, de 4,65 milliards d'euros (Darbot, 2005). Les financements étaient conditionnés par la mise en œuvre des réformes préconisées par l'UE (coopération régionale et avec le Tribunal Pénal International – TPI – entre autres), qui ont fait l'objet d'un accord bilatéral entre chaque État et la Commission européenne, cette dernière précisant également les étapes successives à suivre dans le processus de stabilisation et d'association. Ce dispositif permettait de tracer une feuille de route que chacun des pays devait suivre à son rythme, entraînant de fait une politique de pré-adhésion individualisée pays par pays (cf. tableau).

Tableau – L'avancée du processus de Stabilisation et d'Association État par État en septembre 2007

Étapes du processus	Croatie	Macédoine	Albanie	Bosnie-Herzégovine	Serbie et Monténégro*
Dialogue du pays avec les représentants de la Commission européenne (CE) ; groupes de travail ; évaluation de la situation économique ; critiques politiques et juridiques ; recommandations	Dialogue des groupes de travail dès février 2000	Janvier 1998 – Accords de Coopération avec l'UE	Novembre 2000 : ILSG (<i>High Level Steering Group</i> – Groupe de pilotage)	Groupes de travail consultatif dès 1998	Groupes de travail consultatif juin 2001 – juillet 2002
CE adopte un rapport de faisabilité (critère essentiel pour la négociation d'un accord de Stabilisation et d'Association – ASA)	21 mai 2000	16 juin 1999	(24 novembre 1999) 6 juin 2001	18 novembre 2003	25 avril 2005
CE définit des directives de négociations et donne ses recommandations au Conseil des ministres pour débiter les négociations	19 juillet 2000	8 septembre 1999	28 novembre 2001	14 conditions pour débiter les négociations	Plan directeur adopté par la Commission le 11 juin 2005 ⁴⁶
Le Conseil des ministres adopte les directives de négociations	20 novembre 2000	24 janvier 2000	21 octobre 2002	21 novembre 2005	3 octobre 2005
CE débute les négociations	24 novembre 2000	5 mars 2000	31 janvier 2003		Monténégro : 26 septembre 2006 Serbie : 14 juin 2007
Signature de l'ASA et définition d'un plan de mise en application	29 octobre 2000 (6 ans)	9 avril 2000 (10 ans)	12 juin 2006		Monténégro : 15 mars 2007
Mise en œuvre de l'Accord	2003	2003			
Requête d'adhésion soumise à l'UE	21 février 2003	22 mars 2004			
Le Conseil des ministres accorde le statut de « pays candidat »	18 juin 2004	9 décembre 2005			
Entrée en vigueur de l'ASA	1 ^{er} février 2005	1 ^{er} avril 2004			
Négociations d'adhésion	3 novembre 2005				

* L'État de Serbie-et-Monténégro a disparu suite au référendum d'autodétermination monténégrin du 21 mai 2006. L'UE a concédé en juin 2006 que l'avancée dans les négociations établie par la Serbie-et-Monténégro soit reconnue pour les deux nouveaux États.

⁴⁶ Il est important de préciser que ces directives ne s'appliquent pas au Kosovo qui reste temporairement sous administration des Nations unies.

Source: Djurovic, 2005, modifié

- 30 La mise en place des ASA était un geste fort pour affirmer la vocation européenne de ces États. Toutefois, elle suggérait également que l'intégration des Balkans occidentaux se ferait de manière différenciée, pays par pays, et non de manière globale. Le pari de l'UE était de considérer que l'exemple des « bons élèves » les plus avancés vers l'adhésion pourrait servir d'émulateur politique pour les pays moins avancés. Mais, à rebours, cette stratégie ne risque-t-elle pas finalement d'aboutir à un accroissement des inégalités régionales au lieu de la dynamique d'intégration prônée par l'UE ? Cette question mérite aujourd'hui d'être posée, alors que la Croatie se place comme future adhérente tandis que l'adhésion semble lointaine, voire toujours hypothétique, pour la Serbie ou la Bosnie-Herzégovine. Et de fait, l'un des arguments utilisés par les indépendantistes monténégrins pour quitter l'État de Serbie-et-Monténégro, fut de faire miroiter la possibilité d'une intégration européenne plus rapide sans la Serbie, bloquée par les problèmes du Kosovo et de la coopération avec le TPI.
- 31 Plus concrètement, la création des ASA a eu pour conséquences d'allonger les délais des processus de pré-adhésion, tout en maintenant une distinction nette entre ceux-ci et l'adhésion à proprement parler. Ainsi, au sortir du processus, l'adhésion rapide pour les pays n'est pas garantie, d'autant que se pose aujourd'hui la question, au sein des pays adhérents, de la capacité d'intégration de l'Union. Ces réserves exprimées vis-à-vis de nouveaux élargissements, malgré leur légitimité au vu des problèmes institutionnels de l'Union actuelle, doivent être bien pesées car elles encouragent l'émergence de mouvements eurosceptiques ou europhobes au sein des pays concernés qui pourraient s'avérer gênants pour l'intégration future de la région.

- 32 Pour tenter de pallier ces deux biais de la politique de pré-adhésion que sont le possible accroissement des inégalités régionales et l'allongement des délais d'adhésion, l'UE a mis en place depuis 2007 l'Instrument d'aide de pré-adhésion (IAP). Celui-ci remplace tous les anciens programmes d'aides dont bénéficier les pays des Balkans occidentaux, tels CARDS ou PHARE, qui se voient ainsi fondus dans un programme unique, ayant pour but de rendre plus rationnelle et plus effective l'aide financière extérieure de l'UE. Doté d'un budget de 11,5 milliards d'euros pour la période 2007-2013, l'IAP structure la répartition des aides autour de cinq grands axes prioritaires : transition et renforcement des institutions, coopération transfrontalière, développement rural et, pour les pays candidats officiels (Turquie, Croatie, et Ancienne République yougoslave de Macédoine), des volets développement régional et développement des ressources humaines. Ainsi, si l'IAP se présente comme un instrument régional, il distingue deux catégories de pays suivant leurs statuts reconnus par le Conseil, à savoir les pays candidats officiels et les pays candidats potentiels (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Kosovo, Monténégro, Albanie), créant de fait une nouvelle typologie régionale. Concrètement, les pays candidats se voient attribuer le même type d'aide que les candidats potentiels, mais bénéficient également d'aides spécifiques pour préparer la mise en œuvre et la gestion des politiques de cohésion européenne (en particulier le Feder, le Fonds de cohésion et le Fonds social européen).
- 33 La mise en place de l'IAP permet donc à l'UE de fournir une réponse spécifique au problème que pose la situation des Balkans occidentaux dont l'adhésion n'est pas encore fixée et qui se trouvent donc dans une situation inconfortable d'entre-deux, ni voisins de l'UE, ni membres (Cattaruzza et Chaveneau-Le Brun, 2007). Même si cette politique semble apparemment bénéfique pour les pays des Balkans, celle-ci n'influence que peu les opinions publiques de la région, mal informées sur ces mécanismes. De fait, le débat public est plutôt orienté sur les conditions exigées par le processus d'adhésion à l'UE, cette question étant instrumentalisée par les partis les plus nationalistes et eurosceptiques. Dans une perspective de repli nationaliste, comme celle prônée par les radicaux serbes, l'UE apparaît alors comme une forme de diktat extérieur dont les bénéfices restent hypothétiques. Cette vision est encouragée par la stratégie politique de la « carotte et du bâton » appliquée par l'UE pour inciter les pays des Balkans à mettre en œuvre les réformes qu'elle préconise.

Les résultats contrastés de la stratégie de la « carotte et du bâton » au niveau politique

- 34 La stratégie adoptée par l'UE vis-à-vis des Balkans occidentaux en attente d'intégration a pu être qualifiée de stratégie de la « carotte et du bâton » (Bechev, 2006), ou de relation de centre à périphéries politiques (Cattaruzza et Chaveneau-Le Brun, 2007). Mais quel que soit le qualificatif, le constat est le même : le processus d'adhésion à l'UE est utilisé comme levier pour faire pression sur les politiques nationales des pays concernés, et influencer sur la mise en place des réformes et sur leur coopération au niveau régional et international. De fait, la logique de l'intervention européenne oscille entre le rôle de médiateur et celui de décideur, projetant sur les États des Balkans ses propres stratégies de sortie de crise. Cet interventionnisme européen semble ainsi fonctionner sous la forme d'un échange tacite : que les préconisations politiques et économiques soient suivies et les pays périphériques avancent sur la route de l'intégration, débloquant des aides et des

subventions ; qu'elles ne soient pas écoutées et la situation se gèle (Cattaruzza et Chaveneau-Le Brun, 2007).

- 35 La rigueur avec laquelle est appliquée cette politique du « donnant-donnant » permettait à l'UE d'enregistrer quelques succès politiques dans la région. Ainsi en est-il de la gestion du conflit macédonien ou de la création de la Serbie-et-Monténégro en 2003, et de sa désintégration « en douceur » avec l'organisation du référendum monténégrin supervisée par l'Union⁴. Plus récemment, cette politique de fermeté était également utilisée à l'encontre de la Croatie, qui voyait ses discussions d'adhésion repoussées de six mois en mars 2005, faute d'avoir pu livrer le général Ante Gotovina au tribunal de La Haye. Quelques mois plus tard, celui-ci était arrêté et extradé, et les négociations avec la Croatie étaient ouvertes.
- 36 Pourtant, cet instrument de pression que constitue pour l'UE le processus de pré-adhésion et d'adhésion semble aujourd'hui montrer ses limites. En Bosnie-Herzégovine, la réforme de l'État et des accords de Dayton demeure constamment repoussée malgré les préconisations européennes. En novembre 2005, alors que l'on célébrait les dix ans de l'accord de paix, c'est sous l'égide des États-Unis qu'un compromis semblait avoir été trouvé entre les différents acteurs politiques de Fédération et de la *Republika Srpska*, pour engager un processus de centralisation des pouvoirs. Malgré l'échec final de cette tentative, après le rejet du texte par les Parlements des deux entités, l'initiative de ce compromis était américaine, alors que l'UE occupe aujourd'hui une place prépondérante dans la supervision du pays. De même, l'UE apparaît également impuissante à faire entendre une voix unanime concernant la question du statut du Kosovo. Toutefois, malgré ses divisions face à la déclaration unilatérale d'indépendance de cette république, qui révèlent l'un des points faibles de l'UE, à savoir son incapacité à formuler une politique extérieure univoque, l'UE réussissait à s'entendre sur l'envoi de la mission « Eulex ». Considérée comme une petite victoire par l'UE, cette mission est diversement accueillie dans la région : soutenue par les Albanais du Kosovo, elle est globalement rejetée par les Serbes et nourrit les discours europhobes des nationalistes serbes. Enfin, *last but not least*, l'absence d'un agenda clair concernant les perspectives d'adhésion des États des Balkans occidentaux contribue aussi à affaiblir le message politique de l'UE dans la région, une partie des élites politiques locales n'étant pas prête à annoncer des politiques impopulaires pour avancer sur la voie d'une adhésion improbable à court ou moyen terme.

Conclusion

- 37 Des années 1990 à aujourd'hui, l'engagement de l'UE dans la région a été de plus en plus prononcé et son rôle politique s'est accru. Cette place croissante de l'UE, tant au niveau politique, économique et militaire (dans les protectorats internationaux) est due en partie à une politique volontaire de l'Union qui, au tournant du siècle, s'est clairement prononcée pour l'intégration à terme de toute la péninsule balkanique. Elle est également le fait du désengagement américain après septembre 2001. En quinze ans, les enjeux de l'action européenne ont beaucoup évolué. D'une politique de stabilisation de la paix dans la deuxième moitié des années 1990, l'UE a progressivement réorienté son action vers des programmes favorisant la prospérité régionale, d'où l'attention particulière qu'elle porte aujourd'hui à la notion de « coopération régionale ». Celle-ci est devenue dès 2000 une des conditions *sine qua none* autorisant l'avancée des pays des Balkans occidentaux vers

l'adhésion. Il est intéressant de constater que, dans le même temps, les structures de l'Europe politique se transformaient également. Une étude comparative mettant en lumière les interactions possibles entre les mutations de l'UE et l'évolution de sa politique dans les Balkans donnerait probablement des résultats pertinents.

- 38 Au fur et à mesure des différentes stratégies européennes, l'UE a initié diverses politiques régionales à plusieurs échelles, se superposant à celles lancées par d'autres acteurs (États-Unis, acteurs locaux, ONG, etc.). Ces glissements d'échelle successifs ont autant agi dans le sens d'une intégration régionale que dans celui de la fragmentation. Ces tâtonnements multiples révèlent les hésitations profondes sous-jacentes à l'intervention de l'UE dans les Balkans. Dans certains États qui s'interrogent sur leur avenir européen, comme la Serbie, l'UE semble aujourd'hui prisonnière de la politique de « pré-adhésion conditionnelle » qu'elle a elle-même instaurée. En outre, en créant des ensembles régionaux, constamment remaniés et bénéficiant de politiques européennes différenciées, l'UE, tout en essayant de s'adapter aux réalités locales, participe à mettre en concurrence les différents États de la région, dans un contexte post-conflit où les nationalismes restent influents de part et d'autre. Toutefois, ces stratégies diverses se coordonnent aujourd'hui à travers de nouveaux outils (IAP, Conseil de coopération régionale, Cefta) pour tenter de créer les conditions d'une intégration régionale plus soutenue.
- 39 Les résultats de l'action européenne restent mitigés. D'une part, l'intégration régionale, tant au niveau politique qu'économique, n'est pas encore acquise et le manque de cohésion politique de certains États (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Macédoine), fragilise encore le potentiel développement de la région. L'adhésion de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie, du Monténégro et de l'Albanie à la Cefta depuis le 1^{er} janvier 2007 est cependant un signal encourageant. D'autre part, le principal défi à relever par l'UE reste le risque de marginalisation des Balkans occidentaux si la perspective d'adhésion de ces pays s'éloigne. En effet, la prise en compte de la notion de « capacité d'intégration » par les membres de l'UE comme condition aux futurs élargissements introduit une donnée qui échappe totalement aux pays en attente d'adhésion. Ainsi, cela semblerait signifier que quels que soient leurs efforts en terme de réforme et de reprise des acquis communautaires, les pays des Balkans pourraient voir leur intégration leur échapper en raison de facteurs internes à l'UE. Face à ce constat, les nouveaux outils mis en place par l'UE, comme l'IAP, seront-ils des incitations suffisantes pour orienter les États de la région vers la route de l'Europe unie ? Et surtout sont-ils des palliatifs provisoires, ou bien augurent-ils une période plus longue où l'« entre-deux » des Balkans occidentaux deviendrait une situation durable ? Cette question se pose à l'heure où l'effacement des frontières que signifie l'adhésion européenne semble la seule solution crédible pour dépassionner les débats dans la région (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine) et permettre l'émergence d'une réelle coopération et intégration régionale.

BIBLIOGRAPHIE

- Bechev D., 2006, « Carrots, Sticks and Norm: the EU and Regional Cooperation in Southeast Europe », *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 8, n° 1, avril 2006, p. 27-43.
- Bilman L., 1998, « The Regional Cooperation Initiatives in the Balkans and the Turkish Foreign Policy », *Perception, Journal of International Affairs*, vol. 3, n° 3.
- Bordes C., 2005, « Les Balkans, laboratoire et vitrine de la gestion de crise par l'Union européenne », in Sanguin A.-L., Cattaruzza A. et Chaveneau-Le Brun E., *L'Ex-Yougoslavie dix ans après Dayton*, Paris, L'Harmattan, p. 220-229
- Cattaruzza A. et E. Chaveneau-Le Brun, 2007, « Ni voisins, ni membres. La « périphérisation » des Balkans occidentaux via le processus d'adhésion à l'UE », *L'Espace politique*, n° 2.
- Chaveneau-Le Brun E., 2006, « Croatie. La ligne droite, enfin ! », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1056, p. 218-231.
- Darbot-Trupiano S., 2005, « L'adriatique ex-Yogosalve et l'Union européenne : entre adhésion et partenariat », in Sanguin A.-L., Cattaruzza A. et Chaveneau-Le Brun E., *L'Ex-Yougoslavie dix ans après Dayton*, Paris, L'Harmattan, p. 231-238.
- Du Bois P., 2000, « L'Union européenne et le naufrage de la Yougoslavie (1991-1995) », *Relations internationales*, n° 104, p. 469-485.
- Durovic G., 2005, « The New Framework for Enlargement Policy and European Perspectives of Montenegro », *South-East European Review*, vol. 3/2005, Quarterly of the Hans-Böckler-Foundation, Nomos Verlag, p. 95-109.
- Heimerl D., 2004, « La Serbie, le Monténégro et l'Union européenne : de l'isolement à l'adhésion ? », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol. 35, mars-juin 2004, n° 1-2, p. 157-182.
- Klemencic M., 2005, « Dix ans après. Regards sur les accords de paix de Dayton », in Sanguin A.-L., Cattaruzza A. et Chaveneau-Le Brun E., *L'Ex-Yougoslavie dix ans après Dayton*, Paris, L'Harmattan, p. 17-25.
- Krulic J., 2004, « Les Balkans : convergence ou divergence européenne », *Agir, Revue générale de stratégie*, n° 19, p. 19-28.
- Lequesne C., Rupnik J., 2005, *L'Europe des 25. Vingt cinq cartes pour un jeu complexe*, CERI, Paris, Autrement.
- Mazower M., 2001, *The Balkans from the End of Byzantium to the Present Day*, Phoenix press, London, Orion books.
- Prevelakis G., 1996, *Les Balkans. Cultures et géopolitique*, Nathan Université, Paris.
- Prevelakis G., 2007, « Un espace européen », *Questions internationales*, n° 23, p. 21-29.
- Ragaru N., 2007, « Le défi d'un nouvel élargissement de l'Union européenne », *Questions internationales*, n° 23, p. 32-39.
- Rupnik J., 2002, « L'avenir des protectorats internationaux dans les Balkans », *Critique internationale*, n° 16, p. 85-93.

Sanguin A.-L., 2005, « L'ex-Yougoslavie sans la Slovénie : gommer le « trou blanc » sur la carte politique de l'Union européenne », in Sanguin A.-L., Cattaruzza A. et Chaveneau-Le Brun E., *L'Ex-Yougoslavie dix ans après Dayton*, Paris, L'Harmattan, p. 251-263.

Sanguin A.-L., Cattaruzza A. et Chaveneau-Le Brun E., 2005, *L'Ex-Yougoslavie dix ans après Dayton. De nouveaux États entre déchirements communautaires et intégration européenne*, Paris, L'Harmattan.

Toal G., 2005, « La Republika Srpska est-elle européenne ? La grande stratégie du Bureau du Haut-Représentant pour ancrer la Bosnie-Herzégovine dans l'espace géopolitique européen », in Sanguin A.-L., Cattaruzza A. et Chaveneau-Le Brun E., *L'Ex-Yougoslavie dix ans après Dayton*, Paris, L'Harmattan, p. 239-250.

Todorova M., 1997, *Imagining the Balkans*, New York/Oxford, Oxford University Press.

Vukadinovic N., 2000, « Les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans », *Politique étrangère*, n° 1/2000, p. 151-161.

NOTES

1. À l'origine des conflits, l'annonce conjointe le 26 juin 1991 de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Cette rupture du cadre fédéral de la Yougoslavie par la sécession de deux de ses membres entraîna dès le lendemain l'intervention de l'armée fédérale majoritairement serbe en Slovénie. Pourtant, le retrait de ces deux républiques hors de la Fédération yougoslave était annoncé. Le 23 décembre 1990, un référendum d'autodétermination avait été tenu en Slovénie et le 19 mai 1991 en Croatie. Cependant, le gouvernement fédéral, comprenant que ces deux défections signaient à court terme la disparition de la Yougoslavie, déclenchait une guerre éclair en Slovénie. Commencée le 27 juin 1991, elle vit la défaite de l'armée yougoslave en 11 jours face aux milices slovènes. Après la défaite en Slovénie, les combats reprirent dès la fin juillet en Croatie. Désormais à l'étroit dans une Yougoslavie amputée de l'essentiel de ces membres (la Macédoine avait également déclaré son indépendance en 1991), la Bosnie-Herzégovine organisait son référendum d'indépendance du 29 février au 1^{er} mars 1992. Boycotté par les Bosno-Serbes, il recueillit 64 % de votants et 99 % qui se prononçaient pour l'indépendance. Alors que le 6 avril 1992, le nouvel État de Bosnie-Herzégovine était reconnu par la CEE et le 7 avril par Washington, les hostilités étaient déjà réapparues dans quelques villes. Les conflits entre les populations de Bosnie-Herzégovine, à la fois guerre de front et guerre civile, devaient durer jusqu'à la signature des accords de Dayton fin 1995.

2. L'initiative centre-européenne réunissait en 1998 l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine.

3. La coopération économique de la Mer Noire rassemblait alors l'Albanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Moldavie, la Turquie, l'Ukraine, la Fédération de Russie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie.

4. Jouant le rôle de médiateur entre le gouvernement indépendantiste et l'opposition monténégrine en faveur d'une Union d'État, l'UE avait imposé au gouvernement monténégrin un seuil de 55 % de voix pour valider l'indépendance du pays. Le 21 mai 2006, le référendum se soldait par un résultat de 55,5 % de voix en faveur de l'indépendance et était validé de justesse par quelques milliers de votes au dessus du seuil.

RÉSUMÉS

L'Union européenne entretient des relations de plus en plus intenses et multiformes avec l'ensemble des Balkans. D'un côté, la Roumanie et Bulgarie viennent d'y faire leur entrée comme membres à part entière. De l'autre, l'UE a une relation contractuelle étroite avec les Balkans occidentaux, fondée sur la signature d'Accords de Stabilisation et d'Association, en plus d'une présence militaire et politique forte (en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo en particulier). Les Accords de Stabilisation et d'Association, déjà signés avec de nombreux États, ont été explicitement conçus pour amener les États de l'ex-Yougoslavie et l'Albanie à l'adhésion, à un moment encore indéterminé. Parallèlement, l'Union européenne encourage un processus de rapprochement entre les États des Balkans. Toutefois, au cours des deux dernières décennies, ses politiques d'intégration régionale, en créant des ensembles régionaux constamment remaniés, ont des résultats ambigus. Cet article fait le point sur l'état actuel des relations internationales dans les Balkans et sur les signes de leur intégration mutuelle croissante, concomitante de leur adhésion progressive à l'Union européenne.

The links between the European Union and the Balkans are getting step by step deeper and multiform. First, Bulgaria and Romania have recently become full members. Second, the European Union develops a contractual relation with the countries of the Western Balkans, based on the signature of Association and Stabilisation Agreements. Moreover, the European Union is present in Bosnia and Kosovo, deploying there military, police and financial resources. The Association and Stabilisation Agreements are explicitly conceived to lead Albania and the Former Yugoslavian Republics to the accession, without any clear time line. At the same time, the European Union urges to Balkans countries to develop their own mutual relations at the regional level. Nevertheless, despite all the efforts made during the last two decades, these policies which were supposed to pave the way to a strong process of regional integration have ambiguous results. Their positive outcomes have been hampered by constantly changing regional ensembles whose limits have been reworked several times. This paper is aimed at making an evaluation of the current international relations at the Balkans level. It tries to address the current process of regional integration which is parallel to the process of gradual integration of the Balkan countries in the European Union.

INDEX

Mots-clés : Union européenne, intégration européenne, stabilité politique

Index géographique : Europe, Balkans, Roumanie, Bulgarie, Slovénie, Albanie, Yougoslavie

AUTEUR

AMAËL CATTARUZZA

Université Paris IV Sorbonne, chercheur associé à l'UMR Ladyss