

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*LES BALKANS
OCCIDENTAUX ET
L'UNION
EUROPÉENNE*

2007
Étude présentée par
M. Alain Terrenoire

MANDATURE 2004-2009

Séance du Bureau du 23 octobre 2007

**LES BALKANS OCCIDENTAUX
ET L'UNION EUROPÉENNE**

**Étude du Conseil économique et social
présentée par M. Alain Terrenoire
au nom de la section des relations extérieures**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 11 juillet 2006 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	9
I - LE PROCESSUS DE CONSOLIDATION DE LA RELATION UNION EUROPÉENNE/BALKANS.....	11
A - L'INCAPACITÉ INITIALE DE L'UNION EUROPÉENNE (UE) À RÉAGIR FACE AUX CONFLITS	12
1. Les faiblesses de la diplomatie européenne	12
2. L'impuissance à agir.....	14
3. La communauté internationale en première ligne, l'Union européenne « inconnue au bataillon ».....	15
B - L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DE L'UE SUR LE THÉÂTRE DES BALKANS.....	17
1. L'aide à la reconstruction : les premiers instruments de l'assistance économique.....	18
2. La consolidation de la paix : les premiers pas de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).....	21
C - LA MANIFESTATION D'UNE VISION PLUS AMBITIEUSE DE L'UE : LE PROCESSUS DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION	25
1. Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.....	25
2. Le processus de stabilisation et d'association : philosophie générale.....	29
3. Les instruments de mise en œuvre du processus de stabilisation et d'association	32
4. Le point sur l'état d'avancement des négociations par pays.....	34
II - LES ENJEUX DE LA PERSPECTIVE EUROPÉENNE.....	36
A - LES DÉFIS POUR LES BALKANS.....	36
1. La constitution d'états de droit.	37
2. La lutte contre la traite des êtres humains, la corruption et le crime organisé.....	40
3. Le travail de mémoire, les actions en faveur des réfugiés et la protection des minorités.....	42
4. Les défis économiques et sociaux	47
5. L'émergence d'une société civile organisée dans les Balkans	52

B - LES CHALLENGES POUR L'UNION EUROPÉENNE	53
1. Le pari de la relance institutionnelle et politique.....	53
2. Le caractère inédit d'un éventuel nouvel élargissement.....	55
3. Les déficits de communication et de mobilisation de la société civile	56
4. Le défi du Kosovo comme test de la crédibilité de la politique extérieure de l'Union	59
CONCLUSION.....	64
ANNEXE.....	68
Résultat du vote de l'étude en section, le 2 octobre 2007	70
BIBLIOGRAPHIE	72
TABLE DES SIGLES	76



Le 11 juillet 2006, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des relations extérieures la préparation d'une étude sur *Les Balkans occidentaux et l'Union européenne*.

La section a désigné M. Alain Terrenoire comme rapporteur¹.

*
* *

Pour son information, la section a entendu les personnalités suivantes :

- M. Jean-Arnault Dérens, rédacteur en chef du *Courrier des Balkans* ;
- S.A.I. et R. l'Archiduc Otto de Habsbourg-Lorraine, ancien député au Parlement européen ;
- M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères, administrateur civil et Haut représentant de l'organisation des Nations unies (ONU) pour le Kosovo de 1999 à 2000 ;
- M. Joseph Krulic, haut fonctionnaire ;
- Mme Doris Pack, député au Parlement européen ;
- M. Jacques Rupnik, directeur de recherche FNSP/CERI (Fondation nationale des sciences politiques/Centre d'études et de recherches internationales) à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris ;
- M. Peter Seideneck, conseiller à la confédération européenne des syndicats ;
- M. Dirk Vantghem, directeur des affaires internationales d'Eurochambres ;
- M. Nebojsa Vukadinovic, chercheur associé à l'École normale supérieure ;

Le rapporteur s'est également entretenu avec MM. Jean-François Terral et Jacques Faure, successivement directeurs d'Europe continentale au ministère des affaires étrangères.

Par ailleurs, au cours de deux missions qui les ont menés en Croatie, en Bosnie et au Monténégro en novembre 2006, puis en Albanie, au Kosovo, en Macédoine et en Serbie, en février 2007, M. Jean-Claude Pasty, président de la section, M. Alain Terrenoire, rapporteur, Mme Isabelle Bacq, administrateur et M. Damien Lanel, administrateur adjoint, ont pu rencontrer les autorités locales, les responsables du monde économique et social, ainsi que les représentants sur place de la communauté internationale et de l'Union européenne (UE).

¹ Le résultat du vote de l'étude en section figure en annexe.

Dans ce cadre, la délégation a notamment rencontré :

- En Croatie :
 - **S. E. M. François Saint-Paul, ambassadeur de France en Croatie** ;
 - S. E. M. Jorge Fuentes Monzones-Vilallonga, chef de la mission de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ;
 - S.E.M. M. Neven Pelicarić, directeur politique (Europe et UE) au ministère croate des Affaires étrangères;
 - M. Vitomir Begović, chef du bureau des relations sociales ;
 - M. Jean-Claude Concolato, délégué du Haut commissariat aux réfugiés (HCR) ;
 - M. Božidar Cvitković, responsable du site de l'usine Alstom de Karlovac ;
 - M. Vincent Degert, chef de la délégation de la Commission européenne à Zagreb ;
 - M. Igor Faroux, volontaire international ;
 - M. Jean-Pierre Gevrey, chef de la mission économique, conseiller économique et commercial ;
 - M. Thierry Guichoux, premier conseiller à l'ambassade de France ;
 - Mlle Marie Keller, premier secrétaire à l'ambassade de France ;
 - M. Vjeran Nikolić, chef du département agriculture à l'Agence de promotion du commerce et de l'investissement ;
 - M. Athanasios Vamvakidis, représentant du Fonds monétaire international (FMI).
- En Bosnie-Herzégovine :
 - **S. E. Mme Maryse Berniau, ambassadeur de France en Bosnie-Herzégovine**;
 - S.E.M. Peter Bas-Bacher, adjoint du Haut représentant ;
 - S.E.M. Dragan Božanić, ambassadeur au ministère des Affaires étrangères de Bosnie-Herzégovine ;
 - Mme Grčić Almira, directrice de l'agence de voyages Almira ;
 - M. Philippe Boissy, premier conseiller à l'ambassade de France ;
 - M. Mathieu Berthelot, conseiller politique de la force opérationnelle de l'Union européenne (EUFOR) à Mostar ;
 - M. Julien Berthoud, conseiller politique au bureau du Haut représentant ;
 - M. Michael Docherty, deuxième secrétaire et chef de la section de la stabilisation démocratique et du développement social auprès de la délégation de la Commission européenne ;

- Colonel Dominique Grimaldi, attaché de sécurité intérieure ;
 - Mme Catherine Gardavaud, chef de la mission économique ;
 - M. Rijad Hasic, analyste à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ;
 - M. Fabien Limonier, conseiller politique de la force opérationnelle de l'EUFOR à Sarajevo ;
 - M. Savo Marjanac, chef de département à la chambre du commerce extérieur de Bosnie-Herzégovine ;
 - Mlle Caroline Monmarchon, stagiaire à l'ambassade de France ;
 - M. Zvonimir Papoči, responsable du secteur agricole à la chambre du commerce extérieur de Bosnie-Herzégovine ;
 - M. Stefan Priesner, adjoint au représentant permanent du programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ;
 - M. Momo Ševarika, conseiller, conseiller du ministre et responsable du Pacte de stabilité ;
 - M. Graham L. Slack, représentant permanent du FMI ;
 - M. Jean-Christophe Thiabaud, premier secrétaire à l'ambassade de France ;
 - M. Osman Topčagić, directeur du Directoire de l'intégration européenne.
- Au Monténégro :
 - **M. Yves Barelli, chef du bureau de l'ambassade de France au Monténégro ;**
 - Mme Gordana Djurović, vice-Premier ministre et ministre de l'intégration européenne ;
 - S. E. M. Paraschiva Badescu, chef de la mission de l'OSCE ;
 - M. François de Grailly, directeur du centre culturel ;
 - M. Vladimir Kavarić, ministère des Finances ;
 - Mme Milica Šćepanović, association des professeurs de français du Monténégro ;
 - M. Miodrag-Miško Vuković, président du comité des relations internationales et du comité d'intégrations européennes au Parlement du Monténégro.

- En Albanie :
 - **S. E. Mme Françoise Bourolleau, ambassadeur de France en Albanie ;**
 - M. Sali Berisha, Premier ministre ;
 - M. Mustafaj, ministre des Affaires étrangères ;
 - M. Albert Gajo, vice-ministre de l'intégration européenne ;
 - M. Adebayo Babajide, premier secrétaire, chef des opérations de la section II auprès de la délégation de la Commission européenne ;
 - M. Remzi Lani, directeur de l'institut albanais des médias ;
 - Mme Iris Luarasi, directrice exécutive du conseil pour les femmes et les jeunes femmes ;
 - M. Hubert Petit, conseiller financier auprès de la délégation de la Commission européenne ;
 - Mme Anna Ricciardi, chef de la section de la stabilisation démocratique et de la réforme administrative auprès de la délégation de la Commission européenne ;
 - M. Julien Roche, conseiller honoraire du commerce extérieur de la France ;
 - Pr Klaus Schmidt, chef de la mission d'aide à la police (PAMECA) ;
 - M. Koli Sinjari, chef de cabinet, chambre albanaise de commerce et d'industrie ;
 - Pr Gjokë Uldedaj, président de la chambre albanaise de commerce et d'industrie ;
 - M. Erion Veliaj, directeur exécutif de l'association MJAFT.
- Au Kosovo :
 - **M. Thierry Reynard, ministre plénipotentiaire, chef du bureau de liaison de la France ;**
 - M. Xavier Blais, représentant municipal à la mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo ;
 - M. Henri Clément, conseiller du ministre des Affaires intérieures ;
 - M. Renzo Daviddi, adjoint au chef du bureau de liaison de la Commission européenne au Kosovo ;
 - M. Sabri Hamiti, président de la commission pour l'intégration européenne au Parlement ;
 - M. Urtak Hamiti, conseiller politique du vice-Premier ministre ;
 - M. Skender Hyseni, conseiller principal du Président du Kosovo ;
 - M. Wolfgang Koeth, conseiller politique au bureau de liaison de l'Union européenne au Kosovo ;

- M. Xavier Leroux, attaché de coopération au bureau de liaison de la France ;
 - M. Giorgio Mamberto, chef du bureau de liaison de la Commission européenne au Kosovo ;
 - M. Hervé Morin, conseiller pour les standards à la mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) ;
 - M. Shenol Muharremi, directeur de l'Agence pour l'intégration européenne auprès du Premier ministre ;
 - Général Jean-Marc Nébout, représentant militaire de la France au Kosovo ;
 - M. Franck Neisse, conseiller à la mission préparatoire à l'installation du bureau civil international (ICO) ;
 - M. Michel Svetchine, directeur général de l'administration bancaire centrale au Kosovo ;
 - M. Alessio Zuccarini, conseiller politique auprès du groupe de planification de l'Union européenne pour le Kosovo (EUPT Kosovo).
- En Macédoine :
 - **S.E.M. Bernard Valero, ambassadeur de France en Macédoine ;**
 - Mme Gabriela Konevska-trajkovska, vice-Premier ministre chargée de l'intégration européenne ;
 - M. Imer Selmani, vice-Premier ministre chargé de la mise en œuvre des accords d'Ohrid et ministre de la Santé ;
 - M. Ljupcho Meshkov, ministre du Travail et des Affaires sociales et président du Conseil économique et social (CES) macédonien ;
 - Mme Teuta Arifi, députée du DUA (Union démocratique albanaise) ;
 - M. Pajo Avirovik, conseiller d'État au ministère des Affaires étrangères chargé des relations publiques ;
 - M. Agron Buxhaku, député ;
 - M. Branco Cobanov, attaché culturel à l'ambassade de France ;
 - M. Michel Giacobbi, premier conseiller à l'ambassade de France ;
 - M. Artan Grubi, bureau des conseillers politiques de l'organisation du Traité atlantique nord (OTAN) à Skopje ;
 - M. Kenan Hasipi, député turc ;
 - Mme Flora Kadri, députée et présidente de la commission des Affaires étrangères à l'Assemblée nationale ;
 - M. Nikola Kjurkciev, député, président du comité des transports et de la communication ;
 - M. Agim Mahmuti, chef de cabinet du ministre chargé de l'application des accords d'Ohrid ;

- M. Ruzhdi Matoshi, député du DPA (Parti démocratique albanais) ;
 - M. Vančo Muratovski, président de l'union des syndicats ;
 - M. Nezdet Mustafa, député rom ;
 - M. Joan Pearce, premier conseiller à la délégation de la Commission européenne ;
 - Mme Biljana Petkovska, coordinateur des programmes à l'institut macédonien des média ;
 - M. Tito Petkovski, président de la Commission des affaires européennes au Parlement ;
 - M. Zoran Petreski, président de la Commission pour le système politique et les relations entre communautés ;
 - Mme Jacqueline Pop-Angelova, interprète à l'ambassade de France ;
 - M. Nafi Saracini, conseiller pour la société civile à la délégation de la Commission européenne ;
 - M. Sasko Stefkov, conseiller du Premier ministre pour les Affaires européennes et coordinateur national pour la francophonie ;
 - Mme Svska Todorovska, présidente de l'union des organisations de femmes de Macédoine (UWOM) ;
 - Mme Žaneta Trajkoska, directrice générale de l'institut macédonien des media ;
 - Mme Kornelija Utevska-Gligorovka, chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères ;
 - M. Blagoj Zašiv, député, premier vice-président du Parlement.
- En Serbie :
 - **M. Hugues Pernet, ambassadeur de France en Serbie** ;
 - Mme Gordana Lazarević, ministre-assistante en charge de la coordination internationale au ministère des Relations économiques extérieures ;
 - Mme Lijiljana Milosavljević, secrétaire d'État en charge de l'emploi ;
 - Mme Vesna Piperski Tucakov, secrétaire d'État en charge des questions sociales ;
 - Mme Jacqueline Bassa-Mazzoni, premier conseiller à l'ambassade de France ;
 - Mme Lilas Bernheim, deuxième conseiller à l'ambassade de France ;
 - Mme Sonja Biserko, présidente du comité d'Helsinki pour les droits de l'homme ;
 - M. Branislav Čanak, président du syndicat Nezavisnost ;

- M. Pierre Coste, conseiller économique et commercial à l'ambassade de France ;
- M. Miljenko Dereta, président de l'association initiative citoyenne pour la démocratie et l'éducation civique, membre du conseil pour les relations avec la société civile ;
- M. Daniel Giuglaris, directeur de l'Agence européenne pour la reconstruction (AER) en Serbie ;
- Pr Vladimir Goati, président de *Transparency Serbia* ;
- S.E.M. Josep Lloveras, chef de la délégation européenne de la Commission européenne ;
- M. Srdan Majstorović, chef adjoint du bureau de l'intégration européenne auprès du gouvernement ;
- M. Dragoljub Mićunović, président du centre pour la démocratie et ex-Président du Parlement ;
- M. Žarko Milisavljević, vice-président de l'union serbe des employeurs ;
- Mme Radmilla Milivojević, vice-présidente de la chambre de commerce de Serbie ;
- Mme Tania Mišćević, chef du bureau de l'intégration européenne auprès du gouvernement ;
- M. Rato Ninković, président de l'union serbe des employeurs ;
- M. Benoît Schneider, conseiller-adjoint de coopération à l'ambassade ;
- M. Marijan Zović, secrétaire général de l'union serbe des employeurs.

Le rapporteur remercie tous ceux qui, par leur contribution et leur connaissance du terrain, lui ont apporté une aide précieuse pour l'élaboration de cette étude et en particulier les ambassadeurs de France qui l'ont reçu et lui ont facilité les contacts avec les personnalités rencontrées lors de ses missions.

INTRODUCTION

Lorsque le système communiste s'est effondré, l'Europe centrale et orientale, qui s'en était pacifiquement libérée, s'est rapidement tournée vers l'OTAN pour sa sécurité et vers la Communauté européenne pour construire les bases politiques, économiques, juridiques de sa prospérité et de ses libertés comme l'avaient fait précédemment l'Espagne, la Grèce, et le Portugal.

Ainsi, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie séparés à l'amiable, la Hongrie et la Slovaquie, issue de l'ex-Yougoslavie, ont rejoint l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. La Roumanie et la Bulgarie ont intégré, quant à elles, l'Union le 1^{er} janvier 2007.

Tous ces pays avaient connu auparavant la contrainte et des répressions violentes, quand leurs peuples voulurent manifester leur intention de sortir du carcan imposé par le système soviétique.

Poznań, Varsovie, Berlin, Prague, Budapest, Gdansk notamment, ont vu le sang couler pour la liberté.

Des émigrations massives vers l'occident en furent, parmi bien d'autres, la douloureuse conséquence.

Quant à la région des Balkans dont l'histoire, depuis sa conquête par les Ottomans, a été largement façonnée par les rivalités et les luttes d'influences entre les grandes puissances européennes d'alors, elle est ressortie profondément meurtrie des deux derniers conflits mondiaux. La Fédération de Yougoslavie est née de la reconfiguration de l'Europe par les vainqueurs de la guerre 1914-1918 sans que les peuples concernés aient été consultés. En rupture avec le camp soviétique dès 1948, elle avait pu, pendant toute la période de la guerre froide, entretenir l'illusion d'une entente apparente entre toutes ses composantes et d'une certaine forme de développement économique. Cette fiction ne résista néanmoins pas aux conséquences géopolitiques de la chute du mur de Berlin : elles entraînèrent à la fois la désintégration du pays, la résurgence brutale des antagonismes et des nationalismes artificiellement contenus sous la férule du Président Tito et le déclenchement, à partir de 1991, de guerres fratricides qui embrasèrent rapidement une grande partie de cet espace. Désastreuses pour les peuples qui les ont subies et pour l'Union européenne qui n'a pas su apporter une réponse politique à la hauteur de l'événement, elles auront, de surcroît, interdit, pour longtemps, à une région qui fait pourtant partie géographiquement, historiquement et culturellement de l'Europe, de participer à l'aventure collective de sa construction. *A contrario*, l'Union européenne aurait peut-être pu, dans un schéma utopique, constituer une aspiration suffisamment forte pour prévenir l'implosion de l'ex-Yougoslavie. Le temps, l'incapacité et les faiblesses de l'Union européenne et des états la composant autant que la folie et la mégalomanie de quelques uns ne l'auront pas permis. De même, mais ce n'est

que pure spéculation, une Yougoslavie maintenue dans ses frontières antérieures n'aurait-elle pas intégrée, dans sa diversité, l'Union ?

En dehors de la Slovénie, qui aura su habilement se retirer, au moindre prix, du chaudron yougoslave, voire à moyen terme de la Croatie, les pays de l'ex-Yougoslavie se retrouvent désormais, près de trente ans après la disparition de Tito, au même titre que l'Albanie, toujours en attente d'une hypothétique intégration à l'Union européenne.

Pour tenter de comprendre ce qu'ont été les relations entre les Balkans occidentaux et l'Union européenne, ces presque vingt dernières années, cette étude s'efforce d'en présenter aussi objectivement que possible l'historique et les perspectives qui maintenant se dessinent.

Il ne s'agit pas de porter le moindre jugement sur ce qui peut expliquer la situation actuelle, mais de faire en sorte de présenter les difficultés et les atouts du rapprochement entre l'UE et les pays des Balkans occidentaux, liés par un destin commun au sein du continent européen.

En sa qualité de membre du Conseil économique et social et de sa section des relations extérieures, votre rapporteur a voulu également insister sur le rôle, quand il existe, des sociétés civiles organisées qu'il a pu rencontrer.

C'est pourquoi, il a développé ci-dessous, et sous cet angle en particulier, une analyse séquentielle et globale par pays de ce qui aurait pu être, de ce qui a été, de ce qui est et de ce que nous pourrions escompter, au regard de notre appartenance commune à l'Europe.

Depuis le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998, le terme « Balkans occidentaux », bien que cette dénomination soit réfutée par certains pays concernés, est utilisé par l'Union européenne. Il désigne, à l'exception de la Slovénie, membre de l'UE depuis 2004, les États de l'ancienne Yougoslavie (Croatie, Serbie et Kosovo, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Monténégro) ainsi que l'Albanie. Cette définition détermine le champ de la présente étude.

I - LE PROCESSUS DE CONSOLIDATION DE LA RELATION UNION EUROPÉENNE/BALKANS

La Constitution de 1946 consacrait le caractère fédéral de l'État yougoslave en reconnaissant l'existence de six Républiques - la Slovénie, la Croatie, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Monténégro - qui jouissaient d'une grande autonomie et deux régions autonomes, le Kosovo et la Voïvodine. Ce texte fondateur avait, en outre, la particularité de reconnaître six « peuples constitutifs », associés aux six républiques, qui bénéficiaient d'un « droit à disposer d'eux-mêmes » ouvrant en théorie une possibilité à l'autodétermination. Le Kosovo, pour ce qui le concernait, disposait d'une autonomie renforcée par la révision constitutionnelle de 1974 mais ne bénéficiait pas du statut de république.

Ce cadre institutionnel ne résistera guère à la disparition de Tito en 1980. Dès 1988, les tensions fragilisent le fonctionnement de la Fédération: élection à la présidence de la République de Serbie de Slobodan Milosevic (août 1989) ; succès des nationalistes croates et slovènes aux premières élections pluralistes (avril 1990) ; opposition des délégués croates et slovènes au maintien du centralisme conduisant à l'ajournement du XIV^{ème} congrès de la Ligue communiste (juin 1990). En outre, les divergences d'intérêt entre la partie riche et occidentalisée de la Fédération et le reste de la Yougoslavie se confirmeront au fil du temps. Les dérives autoritaires de Belgrade, qui se traduiront notamment par la réduction des pouvoirs des provinces autonomes et la brutale reprise en main de l'administration du Kosovo en juin 1990, renforceront la volonté de la Slovénie, puis de la Croatie, de s'émanciper d'une Fédération sous domination serbe et d'approfondir librement la coopération économique déjà engagée avec les régions italiennes, allemandes, autrichiennes et hongroises voisines.

En mai 1991, le succès du référendum sécessionniste organisé en Slovénie confirme qu'il ne reste rien de « l'équilibre fédéral yougoslave ». La Croatie emboîtera le pas à la Slovénie dans le processus de séparation. Le 25 juin 1991, les deux républiques proclament leur indépendance. En Slovénie, la guerre ne durera que dix jours. En revanche, la déclaration d'indépendance croate entraînera des combats extrêmement violents entre armée fédérale, milices serbes et forces croates.

Durant les années 1991-1995, malgré la gravité de la situation et la proximité géographique, la Communauté économique européenne (CEE) est assez largement hors jeu. Elle souffre de l'absence de politique extérieure commune, mais aussi du manque de cohésion entre ses membres. La CEE n'a pas les moyens d'agir. Elle laissera place aux interventions, au demeurant tardives, de la communauté internationale.

L'Union européenne va néanmoins, peu à peu, trouver sa place, d'abord en agissant comme une sorte de « mandataire » de la communauté internationale dans la région, puis en développant ses propres opérations de maintien de l'ordre et en apportant son soutien économique. Depuis 1999, l'UE met en œuvre, dans les Balkans occidentaux, une stratégie globale et ambitieuse, à l'échelle du continent européen : **le processus de stabilisation et d'association.**

A - L'INCAPACITÉ INITIALE DE L'UNION EUROPÉENNE (UE) À RÉAGIR FACE AUX CONFLITS

Jusqu'en 1993, la CEE ne disposait, en matière étrangère, que d'un embryon de politique commune, sous la forme de la « coopération politique européenne » (CPE) instituée par l'Acte unique européen de 1986. Cet outil, strictement soumis à la règle de l'unanimité, lui permettait, tout au plus, d'afficher des déclarations communes sur certaines questions internationales.

La crise yougoslave est survenue au moment même où les États membres de la CEE décidaient de renforcer leur cohésion en jetant les bases d'une union politique. Le Traité de Maastricht transformait, en effet, la CEE en Union européenne et la dotait d'une « **politique étrangère et de sécurité commune** » (PESC) qui devait, d'après le préambule du Traité, *renforcer l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde.*

Le traité sur l'Union européenne est entré en vigueur le 11 novembre 1993.

L'Union européenne ainsi constituée tournera alors ses regards vers la Méditerranée en se rapprochant des différents pays de sa rive Sud et en signant avec dix d'entre eux, en novembre 1995, à Barcelone, un contrat de partenariat.

Quant au **drame yougoslave, il a commencé avant la montée en puissance de la PESC** et, jusqu'en 1996, le décalage entre les ambitions et les résultats obtenus fut notoire. Les Douze ne savent ni prévenir les divergences en leur sein, ni empêcher les embrasements qui se sont successivement produits en Slovénie, en Croatie, en Bosnie et au Kosovo. L'ONU et l'OTAN sont appelées à la rescousse pour assurer le maintien de la paix dans la région.

1. Les faiblesses de la diplomatie européenne

Longtemps, la Communauté a encouragé le maintien de l'unité de la Yougoslavie. La CEE était d'ailleurs liée, depuis 1980, à la Fédération yougoslave par un accord de coopération. Quand le conflit a éclaté, elle soutenait un processus de réforme du pays.

Le comportement de la Serbie nationaliste de Slobodan Milosevic et les revendications d'indépendance prendront les Douze de cours. La CEE a pourtant, dès 1991, pris conscience de son rôle. Cette année là, une « *troïka ministérielle* » est dépêchée en Yougoslavie par le Conseil. La démarche ne sera pas inutile puisqu'elle aboutira à la signature, par les représentants de Belgrade, de Zagreb

et de Ljubljana, le 7 juillet 1991, d'un texte d'accord (la « déclaration de Brioni ») sur un cessez-le-feu immédiat, le retour dans les casernes de l'armée centrale et la suspension pendant trois mois des déclarations d'indépendance croate et slovène².

Mais, face aux revendications séparatistes, **la CEE ne parvient pas à prendre position car les douze États membres ne parlent pas d'une seule voix**. Certains - en particulier l'Allemagne - privilégient le droit à l'autodétermination. D'autres, dont la France, s'inquiètent du sort qui serait réservé aux minorités dans les républiques devenues indépendantes, et notamment à la minorité serbe en Croatie.

En pratique, ces désaccords entravent les tentatives de médiation. La conférence, convoquée, à La Haye, le 7 septembre 1991, sur fond de combats croato-serbes extrêmement violents, illustre bien l'incapacité de la CEE à soutenir un processus de paix. À la méfiance des participants yougoslaves qui campent sur leurs positions, s'ajoutent des désaccords entre les Douze. Au final, la conférence est un terrible échec pour la diplomatie européenne. Beaucoup d'observateurs ont alors estimé que la CEE avait bel et bien raté son rendez-vous avec la première crise de l'ère postcommunisme. Pire, pour certains, le discours européen, imprégné de contradictions, reproduisait les antagonismes yougoslaves.

C'est dans la douleur et la confusion que la CEE prendra finalement position. Le 23 décembre 1991, l'Allemagne met ses partenaires devant le fait accompli et décide de reconnaître les indépendances de la Slovénie et de la Croatie. Elle sera suivie par l'Italie. **Il faudra attendre l'organisation d'une nouvelle conférence, houleuse, entre les Douze pour voir arriver une décision de la CEE en tant que telle. Le 15 janvier 1992, elle pose le principe de la reconnaissance conditionnelle des indépendances de la Slovénie et de la Croatie** et demande à la Bosnie-Herzégovine d'organiser un référendum. Celui-ci aura lieu les 29 février et 1^{er} mars, dans un contexte de guerre serbo-croate. La Bosnie sera finalement reconnue le 6 avril 1992.

² Les conclusions de la Troïka sur la possibilité d'un maintien de la Fédération Yougoslave étaient ambiguës. Dans le rapport qu'elle a remis au Conseil, elle relevait en effet que « [la Communauté et ses États membres] *détiennent en fait la clé de la reconnaissance internationale des républiques dissidentes* », tout en concluant que « *l'appui [de la CEE] au maintien de l'intégrité de la Yougoslavie en est d'autant plus important* ».

L'Union européenne ne sera pas non plus en mesure de prendre rapidement une position commune à l'égard de la crise macédonienne. Certes, le 16 décembre 1992, le pays sera reconnu, sous le nom « d'Ancienne République yougoslave de Macédoine - ARYM³ » par la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Danemark. Mais de graves tensions persisteront longtemps entre États membres sur cette question. Ce n'est qu'après les violences de 2001 que l'UE jouera un rôle actif, en organisant la négociation des accords de paix, finalement signés à Orhid le 13 août 2001.

2. L'impuissance à agir

En Croatie, durant la période 1991-1995, les violences coïncident avec les discordances du discours européen. Ces années seront marquées par la destruction du port de la ville de **Vukovar** (27 août-18 novembre 1991) et par le bombardement de **Dubrovnik** (octobre-décembre 1991). Début avril 1992, la guerre atteint la Bosnie-Herzégovine et la cité de Sarajevo est assiégée. Les combats dureront jusqu'au printemps 1995. Les forces serbes veulent s'assurer une mainmise sur l'ensemble des territoires à majorité serbe.

Les combats opposeront aussi les Croates de Bosnie-Herzégovine aux musulmans. **Mostar**, dont la vieille ville sera détruite à 80 % entre 1992 et 1995, devient le triste symbole des affrontements intercommunautaires. Bombardée lors des conflits opposant Bosno-Serbes et Bosno-Croates, elle sera ensuite le théâtre de la guerre entre Croates et Bosniaques (musulmans). En novembre 1993, le célèbre pont ottoman s'écroule sous les bombardements des milices croates. Mostar est en état de siège, divisée en deux : l'Est est musulman, l'Ouest est croate. La population est contrainte à l'exil. Les nationalistes organisent la déportation, en séparant parfois les membres d'une même famille. À moins de deux heures de Paris, la purification ethnique est en marche.

Dans l'ensemble, les conflits de Slovénie, de Croatie et de Bosnie, ponctués par des cessez-le-feu provisoires ou définitifs, déclarés mais jamais respectés, auraient fait 200 000 victimes et plus de 2,5 millions de déplacés.

Pendant les terribles années 1992 et 1993 et jusqu'en 1995, l'action de l'UE se résumera pour l'essentiel à des propos incantatoires. Les déclarations européennes se sont multipliées mais sont restées sans effet.

³ Pour des raisons de commodité, le terme « Macédoine » sera, dans la présente étude, préféré à celui « d'Ancienne République yougoslave de Macédoine - ARYM -».

Néanmoins, **l'Union ne disposait pas à cette époque d'une capacité militaire** autonome. La question d'une opération militaire a pourtant été posée rapidement. En août 1991, une intervention de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) - souvent présentée comme le « bras armé » de l'UE - est envisagée par Paris et Bonn, sous la forme d'une force d'interposition. Cette possibilité ne sera jamais concrétisée, faute, là encore, d'unanimité entre les États membres, certains d'entre eux n'étant guère encouragés à relancer cette organisation moribonde.

L'Europe n'est pas non plus en mesure de prendre position quand il s'agit de déterminer les responsabilités respectives des acteurs du conflit. Les divergences s'affichent et paralysent l'action européenne. La suspension de l'aide communautaire à la Yougoslavie et l'embargo sur les ventes de matériel militaire décidés par le Conseil européen, le 5 juillet 1991, n'apparaissent pas proportionnés à la gravité de la situation. En réalité, il s'agit surtout, pour les douze États membres, de ne pas désigner l'agresseur. Ainsi, les sanctions économiques, finalement arrêtées en novembre 1991, visent-elles toutes les entités de la Yougoslavie.

Sauvegarde de l'unité yougoslave ou reconnaissance des indépendances et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, recours ou non aux frappes militaires, responsabilité respective des Serbes, Croates, Slovènes dans les attaques meurtrières...sur tous ces sujets, les pays européens défendent des positions différentes. De plus, s'ajoute à ces divergences le poids des amitiés traditionnelles, qui contribuera à distiller entre les Douze un climat de méfiance généralisée. Ce n'est qu'en mai 1992, alors qu'il ne reste plus rien d'un État fédéral yougoslave et après bien des tragédies humaines, que les Douze prennent la décision de mettre la Serbie au ban de la communauté internationale en rappelant leurs ambassadeurs en poste à Belgrade.

3. La communauté internationale en première ligne, l'Union européenne « inconnue au bataillon ».

La Communauté européenne n'est pas parvenue à s'accorder sur une politique globale vis-à-vis de la crise yougoslave. Alors, même si l'idée que l'ONU puisse intervenir directement dans les affaires de sécurité européenne pouvait apparaître comme un aveu d'échec, c'est à elle que la CEE va « céder sa place ».

La « prise en main » du conflit yougoslave par l'ONU se traduira, dans un premier temps, par la résolution du Conseil de sécurité du 26 septembre 1991 interdisant les livraisons d'armes vers la Yougoslavie. Cette décision sera suivie d'une série d'autres mesures imposant des sanctions économiques et politiques. L'ONU franchira un pas supplémentaire en créant, le 21 février 1992, une mission d'interposition (la force de protection de l'ONU, « **FORPRONU** ») de 14 000 casques bleus positionnés dans les régions serbes de Bosnie. Six mois après sa création, et devant la poursuite des hostilités et des violations du droit

humanitaire, elle sera autorisée à recourir à la force⁴. D'autres résolutions viendront interdire le survol de la Bosnie⁵ et créer des zones de sécurité protégées⁶.

Cependant, l'ONU pâtit elle-même d'un discrédit certain. Malgré l'extension de son mandat et des possibilités de recours à la force, la présence de la FORPRONU n'empêchera pas l'assassinat, en janvier 1993, de Hakija Turajlic, vice-Premier ministre de Bosnie, la violation des accords et des mesures d'embargo, ou, pire encore, la tuerie de Srebrenica en juillet 1995. Trop souvent, les contingents européens, les plus nombreux parmi les casques bleus, en sont réduits à observer le désastre humanitaire.

La détérioration de la situation impose de passer à des dispositifs plus coercitifs. L'OTAN était déjà présente sur le terrain mais avait limité son action à un soutien aux opérations de maintien de la paix menées par l'ONU et l'OSCE, car ses membres étaient réticents à agir militairement. L'attitude des Serbes de Bosnie durant l'été 1995 (prises d'otages de casques bleus, tirs de mortier sur un marché de Sarajevo causant 37 morts) va encourager ces derniers et, en premier lieu, les Américains, à faire entrer l'Organisation en action. **Le 30 août 1995, la « Force de Réaction Rapide » déployée à Sarajevo agit contre les Serbes.** Son intervention, soutenue par les frappes aériennes de l'OTAN, permettra une levée du siège de Sarajevo à la mi-septembre 1995. **C'est dans ce nouveau contexte que se réunira, du 1^{er} au 21 novembre 1995, la conférence de paix de Dayton. Elle débouchera sur les accords de paix paraphés le 21 novembre 1995 et signés, à Paris, le 14 décembre 1995.**

Les accords placent la Bosnie sous tutelle internationale en instituant un « Haut représentant » et établissent la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. En outre, ils organisent le remplacement de la FORPRONU par la force de mise en œuvre internationale (IFOR) renommée SFOR (force de stabilisation) en juin 1998⁷, chargée d'imposer le repli des forces belligérantes, de surveiller le retrait des armes et le démantèlement des mines, de faciliter la liberté de mouvement et la réinstallation des réfugiés. Enfin, ils créent une force de police internationale⁸ *International Police Task Force* (IPTF) pour aider les autorités à faire régner l'ordre et faciliter le bon déroulement d'élections ainsi que l'arrestation des criminels de guerre.

⁴ Cette possibilité, d'abord limitée aux besoins de la protection de l'aide humanitaire (résolutions 770 et 771 du 13 août 1992) sera élargie, en juin 1993, par une résolution permettant à la FORPRONU de « *dissuader les atteintes contre les zones de sécurité, contrôler le cessez-le-feu, favoriser le retrait des unités militaires ou paramilitaires [...]* » (résolution 836 du 4 juin 1993).

⁵ Résolution du Conseil de sécurité 816 du 3 mars 1993.

⁶ Résolutions 819 et 824 d'avril-mai 1993.

⁷ Résolution 1174 du Conseil de sécurité du 15 juin 1998.

⁸ Résolution 1035 du Conseil de sécurité du 21 décembre 1995.

Dès 1996, **plusieurs États européens jouent un rôle important** dans la sécurisation de la Bosnie. Cependant, à l'époque, leur action ne s'inscrit pas dans le cadre de l'Union européenne mais relève d'une participation volontaire de chacun aux missions des Nations unies. Il n'en demeure pas moins que ce sont les États européens, chacun en son nom, qui fourniront les plus gros contingents des forces de maintien de paix de l'ONU. En 1994, la France mobilisait 4 500 casques bleus en ex-Yougoslavie et la Grande-Bretagne 3 500. De même, en août 1996, 31,3 % des effectifs de l'IPTF provenaient des pays membres de l'UE⁹.

De même, l'Union s'est vu confier certaines **missions propres** par la communauté internationale. Parmi celles-ci, l'administration de la ville de Mostar en Bosnie revêt une portée symbolique particulière. Un accord signé à Washington, le 18 mars 1994, entre les autorités croates et musulmanes avait placé la ville sous tutelle internationale. Mais, c'est en fait l'UE qui obtiendra la charge de l'administration de Mostar. Ce projet s'est, en particulier, traduit par la reconstruction de la ville et de son vieux pont, mais il a aussi contribué à l'organisation, le 30 juin 1996, d'élections municipales. Malgré les difficultés et les frictions persistantes entre communautés, l'UE a assurément contribué à la réunification de la ville.

Enfin, si l'UE est insuffisamment présente sur les plans diplomatique et militaire, elle a néanmoins progressivement acquis un rôle certain en matière humanitaire. Le service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), créé en 1992, apporte la majeure partie de l'aide internationale à l'ex-Yougoslavie pendant la guerre. Dès octobre 1995, le milliard d'euros est atteint. Globalement, ECHO a consacré 2,3 milliards d'euros aux Balkans entre 1991 et 2003¹⁰. Ces fonds ont été utilisés en priorité pour assurer, aux réfugiés ou aux personnes déplacées, une aide d'urgence (eau, nourriture, transport, logement), mais ils ont aussi permis de fournir une assistance médicale et psychosociale, de déminer les sols, de réhabiliter les logements ou encore de construire des écoles au profit de l'ensemble des populations touchées par les conflits.

B - L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DE L'UE SUR LE THÉÂTRE DES BALKANS.

La seconde moitié des années 90 a été marquée par la participation croissante de l'Union européenne au relèvement des Balkans. Son soutien s'accroît et se structure : on passe d'une aide humanitaire à des programmes de reconstruction. Surtout, l'Union européenne, qui avait été incapable d'intervenir dans les premiers conflits balkaniques, devient, grâce aux progrès de la PESC, le premier « pourvoyeur de sécurité » de la région. Elle a contribué aussi de

⁹ Rapport de la Commission de défense de l'Assemblée de l'UEO sur le rôle de l'Europe en Bosnie-Herzégovine, 15 octobre 1996, point 30.

¹⁰ Cf. le rapport « *ECHO in the Balkans : 12 years of humanitarian action 1991-2003* », publication de la Commission européenne.

manière déterminante aux apports de fonds en faveur des pays de la région par une multiplicité de programmes et de canaux qui rendent difficiles d'en donner une vue d'ensemble.

1. L'aide à la reconstruction : les premiers instruments de l'assistance économique

À l'issue de la guerre, la situation dans les Balkans est calamiteuse. La Commission évalue à 3 600 000 le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance¹¹. En Croatie, la guerre a fait 15 000 morts et des centaines de milliers de réfugiés. Le pays accède à l'indépendance amputé d'un quart de son territoire et les destructions sont importantes, particulièrement dans la région de Slovénie orientale. La Bosnie-Herzégovine est certainement la plus atteinte des anciennes entités yougoslaves. Les infrastructures sont détériorées, la production n'atteint que 10 % de son niveau d'avant-guerre, 80 % de la population dépend de l'aide humanitaire. Les mines tuent ou blessent encore en moyenne 35 personnes chaque mois. En Serbie, les effets désastreux de la guerre seront aggravés par les sanctions économiques imposées par la communauté internationale.

Entre 1991 et 1999, l'UE a dépensé plus de 7 milliards d'euros pour les pays de l'ex-Yougoslavie et l'Albanie. Les objectifs, la forme et les bases juridiques de son soutien économique ont évolué.

1.1. L'application du programme d'assistance humanitaire de la Communauté européenne (PHARE)

Dès la signature des accords de Paris le 14 décembre 1995, l'UE a engagé, dans l'urgence, un programme de reconstruction qui a bénéficié en premier lieu à la Bosnie-Herzégovine et, dans une moindre mesure, à la Croatie. Il s'agissait de la contribution européenne au programme international de reconstruction établi par la Banque mondiale. L'UE répondait ainsi à l'appel de fonds présenté à la conférence des donateurs réunie à Bruxelles en décembre 1995.

Mais, les premiers financements propres à l'Union européenne ont pu être rapidement apportés grâce au programme « PHARE », lancé par la Communauté européenne en 1989 pour faciliter la transition économique à l'Est. Initialement destiné à la Pologne et la Hongrie, il a ensuite été élargi pour devenir l'instrument financier de la stratégie de préadhésion. Dès 1995, les crédits PHARE réservés à la Yougoslavie représentaient 8 à 10 % de la dotation annuelle totale du programme.

¹¹ Communication de la Commission, *L'assistance humanitaire en ex-Yougoslavie : perspectives et orientations* [COM(95) 564].

« **PHARE** » a donc permis à l'UE de mettre rapidement en œuvre une première tranche de financements affectés aux besoins de première nécessité (soutien aux institutions, santé, éducation, agriculture, eau...) dans le cadre plus large du programme d'aide essentielle (PAE) de la Banque mondiale.

Néanmoins, le recours à cet instrument a posé certaines difficultés car ses conditions de mise en œuvre étaient conçues pour des actions de reconstruction et non pour une assistance technique dans le cadre de projets de restructuration économique d'un pays.

1.2. Les opérations réalisées sur financements spécifiques

Dès 1996, le budget européen comprend, par ailleurs, **plusieurs lignes budgétaires spécifiques** permettant à l'Union de participer, seule ou avec d'autres organismes internationaux (Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE -, Banque mondiale), au financement d'opérations particulières.

Elle a ainsi fourni, en 1996, une aide au retour des réfugiés de 30 millions d'euros en collaboration avec le HCR, une aide de 35 millions d'euros spécifiquement consacrée à la reconstruction de Sarajevo, une aide de 3,6 millions d'euros au Fonds d'affectation spéciale volontaire des Nations Unies pour le déminage. Elle a, enfin, soutenu financièrement la préparation des élections de septembre 1996 en Bosnie, en collaboration avec l'OSCE et plusieurs organisations non gouvernementales (ONG).

1.3. Le programme « Obnova »

En juillet 1996, l'UE décidait de se doter d'un instrument spécifiquement destiné aux pays issus de l'ex-Yougoslavie. **Le programme *Obnova*** (« reconstruction » en langues serbe et croate), établi par le règlement communautaire du 25 juillet 1996, **avait pour objectif de financer des projets, des programmes et des actions de coopération, pour la reconstruction, le retour des réfugiés et des personnes déplacées et la coopération économique et régionale en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en République fédérale de Yougoslavie et dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine**¹² pour un montant de 400 millions d'euros sur la période 1996-1999. Le règlement communautaire l'instituant déterminait les critères et les conditions dans lesquelles les financements devaient être attribués.

Le programme *Obnova* a aussi permis à la Commission européenne de mobiliser, en 1999, 150 millions d'euros pour le Kosovo (en complément des 182 millions d'euros versés à la région par ECHO au titre de l'aide humanitaire).

¹² Article premier du règlement 1628/96/CE du Conseil du 25 juillet 1996.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'aide, le règlement communautaire de 1996 régissant *Obnova* reprenait les règles et procédures déjà utilisées dans le cadre du programme TACIS (Assistance technique à la communauté des États indépendants) créé, en 1991, pour aider les pays de l'ex-URSS à conduire leur processus de transition. Or, celles-ci n'étaient pas adaptées à l'urgence de la situation dans les Balkans. Cela peut en partie expliquer que, malgré la révision des procédures intervenue en 1998¹³, la mise en œuvre du programme *Obnova* se soit heurtée à des obstacles. Elle a notamment souffert d'une trop forte centralisation de la prise de décision à Bruxelles (Direction générale des Relations extérieures de la Commission) ralentissant la mobilisation des fonds, d'une certaine dispersion et d'une faible coordination, non seulement avec les autres bailleurs de fonds internationaux (HCR, Banque mondiale, Agence des États-Unis pour le développement international - USAID -), mais également avec les autres intervenants communautaires - en particulier avec ECHO, dont l'expérience acquise, pendant les années de guerre, en matière de réfugiés ou d'aide sociale, n'a pas été suffisamment exploitée¹⁴.

1.4. L'Agence européenne pour la reconstruction

Les 3 et 4 juin 1999, le Conseil européen de Cologne a demandé à la Commission de réfléchir à *une nouvelle organisation de l'aide à la reconstruction, notamment en ce qui concerne les moyens et les mécanismes appropriés à mettre en place et les ressources humaines et financières nécessaires pour mener à bien le processus*. Plus précisément, le Conseil européen proposait de s'orienter vers *la création d'une agence qui sera chargée de mettre en œuvre les programmes de reconstruction de la Communauté*. C'est dans ce cadre qu'a été créée, **en février 2000, l'Agence européenne de reconstruction (AER)**.

L'AER a d'abord agi au Kosovo, en ouvrant, dès sa création, un centre opérationnel à Pristina. À la demande du Conseil, son champ d'action a progressivement été élargi à l'ensemble de la République fédérale de Yougoslavie (novembre 2000) puis à la Macédoine (décembre 2001). Elle a ouvert des centres opérationnels à Belgrade en décembre 2000 et à Podgorica en février 2001 - la mise en œuvre de l'aide communautaire à la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie restant à la charge de la Commission et de ses délégations sur place.

Le cadre juridique de l'intervention de l'AER a évolué : alors que, dans un premier temps, elle agissait sur la base du règlement *Obnova*, en tant qu'agence délégataire de la Commission, elle bénéficie désormais d'une base juridique

¹³ Règlement 851/98/CE du Conseil du 20 avril 1998.

¹⁴ Le désengagement de ECHO sera progressivement réalisé sur la période 1996-1999.

propre depuis l'adoption par le Conseil d'un règlement communautaire qui lui est spécifiquement consacré¹⁵.

Les activités de l'agence ont revêtu des formes similaires dans ses trois zones d'interventions (Kosovo, Serbie, Monténégro). Dans un premier temps, l'AER s'est concentrée sur la **reconstruction** des infrastructures élémentaires pour la population, à savoir le logement, l'énergie, les transports, l'eau. Elle a, par la suite, orienté son action vers le soutien aux programmes destinés à favoriser le **développement d'une économie de marché** (assistance financière aux entreprises, à l'agriculture, à la santé). Enfin, elle a étendu son activité à la **gouvernance** (soutien à la mise en place des institutions, aide à la gestion des affaires publiques).

L'efficacité de l'agence européenne de la reconstruction s'explique en grande partie par la souplesse des règles régissant son activité - en particulier en matière de passation de contrats et d'appels d'offres - qui lui permet d'engager rapidement les crédits qui lui sont confiés. En pratique, l'AER a très vite été chargée de gérer l'essentiel des fonds communautaires dans les Balkans. Elle est appelée à cesser progressivement ses activités pour céder la place aux délégations et bureaux de la Commission, qui géreront le nouvel instrument financier de préadhésion (*cf. infra*).

2. La consolidation de la paix : les premiers pas de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

Pendant la première moitié des années 1990, les désaccords politiques et la paralysie qui en a résulté ont assez largement caractérisé l'attitude de la Communauté européenne face à la crise dans les Balkans. Une décennie plus tard, l'UE a pris la relève de l'OTAN dans plusieurs pays de l'ex-Yougoslavie, et a indéniablement contribué à la pacification et la sécurisation de la région.

Deux mouvements expliquent cette implication de plus en plus affirmée :

- en premier lieu, à partir de 1998, l'UE a réalisé de **considérables efforts pour mettre en œuvre la PESD** instituée par le traité de Maastricht, et plus particulièrement son volet opérationnel militaire et civil, la PESD (politique européenne de sécurité et de défense). Le texte fondateur en la matière est certainement la déclaration du Conseil européen de Cologne des 3-4 juin 1999 par laquelle les chefs d'États et de gouvernement décident de *doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*. Cette évolution permettra à l'UE d'acquiescer ce qui lui avait véritablement manqué face à la crise des Balkans durant les années 1991-1996 : **des instruments diplomatiques civils et militaires complétant son action humanitaire, économique et**

¹⁵ Règlement 2627/2000/CE du Conseil du 5 décembre 2000.

commerciale. Cette volonté de l'UE d'être plus active dans le domaine de la politique étrangère sera officiellement affirmée avec l'adoption, par le Conseil européen, le 12 décembre 2003, de la *stratégie européenne de sécurité* ;

- en second lieu, les relations de l'UE avec ses alliés militaires, au sein de l'OTAN, ont évolué positivement. Au fil des conseils européens d'Helsinki, de Feira et de Nice, **les principes fondamentaux de la relation UE/OTAN ont progressé vers davantage de coopération et de confiance.** La consécration de cette tendance a pris la forme du *partenariat stratégique dans la gestion des crises* entériné par les deux organisations à la conférence de Berlin en décembre 2002. Cet arrangement, dit de « Berlin plus », organise la mise à disposition de l'Union des moyens et des capacités de l'OTAN pour des opérations dans lesquelles l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée.

2.1. La Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine.

C'est en Bosnie-Herzégovine que l'UE a mené sa première opération de gestion de crise. Il ne s'agissait pas d'une opération militaire à proprement parler mais de la relève de la mission de police des Nations unies (IPTF) par une mission européenne : la Mission de police de l'Union européenne (MPUE).

Depuis le 1^{er} janvier 2003, **la MPUE soutient la Bosnie-Herzégovine dans l'établissement d'une police multiethnique, indépendante et efficace.** Son mandat ne comprend pas de tâches directement opérationnelles puisque les opérations de police relèvent de la responsabilité des autorités de Bosnie-Herzégovine aux côtés desquelles la MPUE travaille.

La MPUE est financée pour partie par le budget PESC de l'UE et pour partie par un financement commun UE/États membres participants, pour un montant de 38 millions d'euros par an. L'effectif initial de la MPUE, qui comprenait aussi des personnels ressortissants de neuf États non-membres de l'UE¹⁶, s'élevait à 940 personnes, réparties entre 490 policiers, 340 personnes recrutées sur place et 60 experts civils.

Le 1^{er} janvier 2006, la MPUE a été reconduite, sous un format réduit (166 personnes) et pour une durée de deux ans, avec un mandat recentré sur la réforme de la police et la lutte contre le crime organisé.

2.2. La relève militaire en Macédoine

Après avoir joué un rôle de premier plan dans leur négociation, **l'Union a contribué à la supervision de la mise en œuvre des accords signés à Ohrid le 13 août 2001.** En plus d'une révision constitutionnelle, le texte prévoit, entre autres, le démantèlement de l'armée de libération du Kosovo (UCK) et le retour

¹⁶ Bulgarie, Canada, Islande, Norvège, Roumanie, Russie, Suisse, Turquie, Ukraine.

à la vie civile de ses membres ainsi que le passage sous contrôle d'une police multiethnique des zones dans lesquelles s'étaient déroulés les combats.

L'UE va prendre en charge le contrôle de la mise en œuvre des accords en lançant l'opération Concordia le 27 janvier 2003¹⁷. Cette **première opération réellement militaire et menée sous la seule égide de l'UE** a été rendue possible grâce aux accords « Berlin plus ». La mission comptera jusqu'à 320 personnes, réparties entre 170 policiers issus des États participants et 150 agents recrutés sur place.

La mission Concordia a pris fin le 15 décembre 2003 alors que le risque de reprise d'un conflit interethnique était jugé très faible et que la sécurité dans le pays était assurément améliorée. Néanmoins, le maintien d'une présence internationale est apparu souhaitable, tant pour le Haut représentant de l'UE que pour les autorités locales. Pour tenir compte de l'évolution des risques, désormais liés à la criminalité « classique » (mafia, trafics...), l'UE décidait de substituer à sa présence militaire une mission de police chargée de soutenir les autorités locales.

C'est dans ce cadre qu'a été créée, en septembre 2003, la mission « EUPOL Proxima » (mission de police de l'Union européenne en Macédoine) en Macédoine. Sa mission était large puisqu'elle portait sur *l'ensemble des aspects de l'État de droit, y compris des programmes de développement institutionnel et des activités de police*¹⁸. En pratique, il s'agissait de soutenir les forces locales de police.

La mission Proxima a pris fin le 9 décembre 2005.

2.3. La relève de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine

À compter d'avril 2004, l'Union européenne a exprimé la volonté de renforcer son déploiement en Bosnie-Herzégovine et a laissé entendre qu'elle se considérait désormais, eu égard aux progrès de la PESD, en mesure d'y réaliser une opération militaire en son nom propre. L'OTAN a pris acte de la disponibilité de l'UE à s'engager militairement en Bosnie au sommet d'Istanbul des 28 et 29 juin 2004, sur la base des accords « Berlin plus », et a annoncé son intention de mettre un terme à la SFOR. Le Conseil de sécurité de l'ONU a donné son approbation le 9 juillet 2004¹⁹ et, dès le 12 juillet 2004, le Conseil des ministres a adopté l'action commune 2004/570/PESC *concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine*.

Le 2 décembre 2004, l'opération Althea est lancée. La force européenne prend officiellement la relève de l'OTAN, avec l'objectif, toujours dans le contexte des accords de Dayton/Paris, de contribuer à créer *un climat de sûreté et de sécurité indispensable à la réalisation des tâches fondamentales prévues dans le plan de mise en œuvre de la mission du Bureau*

¹⁷ Action commune 2003/92/PESC du 27 janvier 2003.

¹⁸ Action commune 2003/681/PESC du Conseil du 29 septembre 2003 relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (« EUPOL Proxima »).

¹⁹ Résolution 1551 du 9 juillet 2004.

du Haut représentant [...]. À plus long terme, sa mission s'inscrit dans la perspective d'un rapprochement de la Bosnie de l'Union européenne, lequel suppose la mise en place d'un État pacifié, viable et stable.

Sur les plans stratégiques et militaires, l'EUFOR est placée sous le contrôle des organes politico-militaires de l'UE, en liaison avec l'OTAN. Ses effectifs étaient initialement les mêmes que ceux de la SFOR (7 000 hommes²⁰, dont 450 Français), déployés en trois grands secteurs placés sous la responsabilité d'une « Nation cadre », ainsi qu'une « unité de police intégrée » basée à Sarajevo. Dans la pratique, l'activité principale de la force consiste à assurer un climat de sécurité par le biais d'activités de patrouille sur le terrain, et à lutter contre la corruption et les trafics, en collaboration avec les autorités locales. L'opération Althéa est aujourd'hui en phase de transition, avec une présence réduite à 2 500 hommes. L'Union reste militairement présente dans le pays afin de continuer à contribuer au maintien du climat de sécurité et à rassurer la population²¹.

C - LA MANIFESTATION D'UNE VISION PLUS AMBITIEUSE DE L'UE : LE PROCESSUS DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION

En 1999, l'Union européenne a affirmé solennellement son intention de franchir une nouvelle étape dans ses relations avec les Balkans. Presque dix ans après le début de la crise, et alors que la guerre au Kosovo démontrait que la situation de la région n'était pas encore stabilisée, il était urgent de définir une politique globale et volontariste.

1. Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est

Afin d'enclencher un processus d'intégration dans la région, **plusieurs instruments ont été institués ou mis en place dans la foulée des accords de Dayton/Paris**, sans que, pour autant, une parfaite visibilité de leur finalité n'apparaisse :

- sous l'initiative du Premier ministre français Édouard Balladur, un *Pacte pour la stabilité et la sécurité en Europe* a été élaboré en vue de surmonter les conflits entre États de la région et de les inciter à coopérer davantage entre eux ;
- de même, un *processus de stabilité et de bon voisinage en Europe du Sud-Est*, dit *Processus de Royaumont*, a été lancé pour favoriser une approche globale des Balkans, en encourageant la coopération entre les pays. Il associait les États de la région²² à plusieurs États membres de l'UE ainsi qu'aux États-Unis et à la Russie. Il était appuyé par

²⁰ Dont 860 personnes issues des onze États non membres de l'UE participant à l'opération.

²¹ Conclusions du Conseil de l'UE du 5 mars 2007.

²² Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie, Turquie, RFY.

l'OSCE et le Conseil de l'Europe²³. Son objectif était d'améliorer les relations entre les pays des Balkans et de stabiliser la région en soutenant notamment les initiatives de la société civile ;

- pour leur part, les États-Unis, rejoints par onze autres pays, et soutenus par l'OSCE et la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, ont officiellement lancé le 6 décembre 1996 à Genève, l'initiative de coopération de l'Europe du Sud-Est, la *South East Europe Cooperative Initiative* (SECI) pour faciliter la coopération régionale dans les Balkans, en accordant la priorité au volet économique. Le but était d'encourager et de promouvoir les projets, d'origine publique ou privée, de nature à améliorer l'attractivité économique de la région et le développement du secteur privé ;
- enfin, d'autres initiatives poursuivaient un objectif similaire, parmi lesquelles l'initiative pour la stabilité en Europe (ESI) présentait la particularité d'être financée par des organismes publics mais aussi privés, tels que la Fondation Rockefeller ou l'US Peace Institute.

Reste que si ces initiatives se sont concrétisées par la mise en œuvre de projets dans des domaines divers - formation, médias, soutien à la démocratisation -, **elles n'ont toutefois pas fondamentalement débouché sur des résultats tangibles.**

La coexistence de plusieurs acteurs et structures, le manque de concertation dans la définition des stratégies et de coordination sur le terrain se sont traduits par une grande confusion, peu conforme à la volonté initialement affichée d'une approche régionale globale. Les programmes ont proliféré, certains se dupliquant. Les positions européennes et américaines n'étaient manifestement pas les mêmes et les démarches étaient parfois en concurrence.

Face à cet enchevêtrement, source de cacophonie, l'Union européenne incite la communauté internationale à réagir et, en conséquence, à se doter d'une stratégie globale plus cohérente. L'Allemagne, qui assure la présidence de l'UE au premier semestre 1999, joue un rôle important en ce sens. Sur sa proposition, le Conseil des ministres adopte, le 17 mai 1999, dans le cadre de la PESC, une position commune *concernant un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est*²⁴ dont l'UE sera le *chef de file*²⁵. Un projet de texte est préparé au cours d'une conférence internationale en Allemagne et, le 10 juin 1999, la version finale est signée à Cologne par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. Le processus sera solennellement lancé lors du sommet de Sarajevo le 30 juillet 1999.

²³ Le processus de Royaumont est aujourd'hui intégré au Pacte de Stabilité de l'Europe du Sud-Est.

²⁴ Le concept de « Balkans occidentaux », propre à l'UE, n'est pas celui du Pacte.

²⁵ L'article 1 de la position commune 1999/345/PESC du Conseil du 17 mai 1999 indique que « l'Union européenne jouera le rôle de chef de file du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est ».

Le Pacte entend marquer la fin d'une gestion au cas par cas, au profit d'une politique globale ayant pour ambition de favoriser la coopération, aux niveaux politique, économique et sécuritaire. Ses signataires entendent assurer la cohérence de leurs initiatives, en dessinant des stratégies d'ensemble réunies sous trois volets thématiques (intitulés « tables de travail ») portant respectivement sur « la démocratisation et les droits de l'Homme », « la reconstruction économique » et « la sécurité », auxquels s'ajoute une « table régionale » chargée de la coordination et, d'une façon générale, du suivi des objectifs.

Les acteurs associés au Pacte sont nombreux. Pour le volet politique, on retrouve les participants du processus de Royaumont. Au plan économique, toutes les entités intervenant dans la région, en particulier la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque européenne d'investissement (BEI), sont parties prenantes. L'OTAN participe au volet sécuritaire. Mais c'est bien l'UE, qui, en plus d'en être l'initiateur, est le principal animateur du Pacte. C'est elle qui désigne, après consultation du président en exercice de l'OSCE et des autres participants, le « coordinateur spécial pour le Pacte de stabilité ». La Commission européenne prend en charge la coordination du développement régional et l'organisation des conférences sur le financement. Les chefs d'État et de gouvernement inviteront d'ailleurs régulièrement, lors des conseils européens, le Conseil et la Commission à adopter les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre du Pacte.

Sur le fond, et au-delà de la volonté de mieux articuler les interventions de la communauté internationale, le Pacte entend ancrer l'action internationale en faveur de l'Europe du Sud-Est autour de **trois objectifs**:

- **la démocratisation de la région** : les intentions sont nombreuses : conduite d'élections libres, respect des droits de l'Homme, indépendance et liberté des médias, indépendance de la justice, renforcement des bases de la société civile, protection des minorités. Pour leur mise en œuvre, le Pacte compte en particulier s'appuyer sur les institutions et les programmes d'assistance du Conseil de l'Europe ;
- **la reconstruction et le développement économique** : le Pacte n'est pas moins ambitieux sur ce plan. Il vise la reconstruction, le développement de la coopération économique, l'intégration dans le commerce mondial, la lutte contre la corruption, la libre circulation des marchandises. Pour cela, les pays et les organisations internationales donateurs chargent l'Union européenne et la Banque mondiale de définir le cadre dans lequel devra s'inscrire l'ensemble de l'aide économique accordée aux pays des Balkans, en organisant

une conférence des donateurs²⁶. L'UE inscrit ses propres instruments (ECHO, règlement Obnova...) dans ce dispositif général ;

- **la stabilité de la région** : les objectifs vont du contrôle des forces armées et des exportations d'armes à la réduction des dépenses militaires. En pratique, le Pacte encourage l'organisation de réunions et la mise en place de groupes de travail associant des représentants des États de la région avec l'ambition sous-jacente de parvenir, à terme, à un rapprochement politique et diplomatique à même de prévenir les conflits. L'OTAN joue un rôle important en engageant des relations de travail avec les pays de la région.

Cependant, les déclarations adoptées à l'issue du sommet européen de Cologne et de la conférence de Sarajevo étaient imprécises en ce qui concerne le calendrier de mise en œuvre. La « mise à disposition » des instruments de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et de l'UE est affirmée, mais, en pratique, les moyens à disposition du Pacte sont flous. Sur le terrain, celui-ci peine à prendre ses marques par rapport à l'affichage d'objectifs ambitieux. En outre, le Pacte souffre, lui aussi, d'une insuffisante coordination aussi bien entre les trois volets de la coopération (économique, politique et militaire) qu'entre les différents acteurs impliqués. De nouveau, et malgré les affirmations de principe, on constate une certaine concurrence entre intervenants.

Par ailleurs, certains pays se sont montrés réticents à entrer dans une logique de « Balkanisation » - alors même que le terme Balkans n'était pas employé par le Pacte. La Slovénie, la Croatie estiment que les progrès qu'ils ont réalisés en quelques années, des points de vue économique et démocratique notamment, les éloignent des « pays des Balkans » concernés par le Pacte. Il faut au demeurant souligner que, concomitamment, l'Union européenne a progressivement reconnu, puis affirmé, la perspective européenne des pays de l'Europe du Sud-Est, en lançant le « processus de stabilisation et d'association ». Celui-ci a, en particulier, l'avantage d'énoncer une finalité concrète, alors que le concept de « stabilité », au cœur du Pacte, demeure assez flou.

Ce Pacte est cependant appelé à évoluer puisqu'à l'occasion de leur réunion des 15 et 16 novembre 2006 à Bucarest, ses membres ont décidé de le transformer, début 2008, en un Conseil de coopération régionale. L'objectif principal est de confier aux États d'Europe du Sud-Est le soin d'assumer eux-mêmes la responsabilité de la coopération régionale. Concrètement, la réforme du Pacte se traduira par l'installation de son secrétariat dans un des pays de la région²⁷.

²⁶ Ce qui sera fait le 28 juillet 1999 puis, de nouveau, en mars 2000 à Washington (2 milliards de dollars de financements annoncés).

²⁷ La Bosnie-Herzégovine a d'ores et déjà proposé l'installation de ce secrétariat à Sarajevo.

Aujourd'hui, le Pacte et le processus de stabilisation et d'association (PSA) coexistent, mais ce dernier, parce qu'il dessine la perspective d'une adhésion à l'UE - le but que tous souhaitent atteindre - et qu'il bénéficie de moyens financiers plus importants, semble bien avoir « pris le pas ».

2. Le processus de stabilisation et d'association : philosophie générale

Le 26 mai 1999, la Commission adressait au Conseil et au Parlement européen une communication dans laquelle elle préconisait, à l'égard des Balkans, un renforcement de l'approche régionale et, pour la première fois, proposait de s'orienter vers « **un processus de stabilisation et d'association** » (PSA)²⁸.

Ce processus sera accepté et lancé par les chefs d'État et de gouvernement européens, lors du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999. Les conclusions de ce sommet définissent le PSA, comme *un nouveau type de relation contractuelle, tenant compte de la situation particulière de chaque pays, y compris des progrès réalisés en matière de coopération régionale, et offrant une perspective d'adhésion à l'Union européenne sur la base du traité d'Amsterdam et lorsque les critères définis lors du Conseil européen de Copenhague en juin 1993 seront remplis.* Huit ans plus tard, cette définition est toujours aussi pertinente ; **le PSA revêt une triple dimension : européenne, bilatérale et régionale.**

2.1. Perspective européenne des pays des Balkans

Elle constitue le fondement même du PSA. **Les ambiguïtés qui persistaient sur cette question sont levées.** Pendant longtemps, intégration dans l'Union ou coopération régionale semblaient constituer une alternative, et il n'y avait pas d'accord politique entre États membres sur ce point. La conséquence était que les messages lancés par l'UE appelant à renforcer la coopération régionale pouvaient être perçus comme impliquant pour les pays d'Europe du Sud-Est un avenir au sein d'un ensemble régional placé *aux côtés* de l'UE, plutôt que *dans* l'UE.

Ces ambiguïtés seront, de façon progressive mais certaine, levées par les chefs d'État et de gouvernement. Le premier pas sera franchi à Cologne, les 3 et 4 juin 1999 : le Conseil européen y affirme *que l'UE est disposée à rapprocher les pays de cette région de la perspective d'une pleine intégration dans ses structures.* Le Conseil européen de Santa Maria da Feira (19 et 20 juin 2000) confirme que *tous les pays concernés* [par le processus de stabilisation et d'association] *sont des candidats potentiels à l'adhésion.* Au sommet « Union européenne/Balkans » organisé à Zagreb en novembre de la même année, l'Union indique que [...] *la voie est désormais ouverte à tous les pays de la région pour leur rapprochement avec l'Union européenne, dans le cadre du*

²⁸ Communication sur *la stabilisation et le processus d'association pour les pays de l'Europe du Sud-Est* [Com (1999) 235 final].

processus de stabilisation et d'association. Le sommet de Thessalonique en juin 2003 sera marqué par l'adoption d'un calendrier de mesures, levant toute ambiguïté. Le Conseil reconnaît aux Balkans occidentaux un statut de « candidats » (Croatie, Macédoine) ou de « candidats potentiels » (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie et Kosovo).

2.2. Approche contractuelle et conditionnalité

L'adhésion constitue le levier pour inciter les pays à réaliser les réformes. **La mise en œuvre du processus de stabilisation et d'association se fait sur une base contractuelle dont les accords de stabilisation et d'association (ASA) sont la clef de voûte.**

Même si les droits et obligations des pays signataires et de l'Union sont convenus sur une base bilatérale et adaptés à la situation de chaque État, tous les accords de stabilisation et d'association reposent sur un canevas commun.

Au centre du dispositif, se trouve **la clause de conditionnalité** (dite aussi « clause évolutive ») : cette disposition lie la poursuite du processus d'approfondissement des liens entre le pays signataire et l'UE aux progrès qui seront accomplis dans leur mise en œuvre. **Chaque pays va donc progresser dans le processus de stabilisation et d'association à son rythme et selon ses mérites.** De même, l'assistance financière de la Communauté est liée aux progrès réalisés dans la mise en œuvre des ASA.

Les pays concernés doivent tout d'abord satisfaire à des **conditions de caractère général** (intitulées « principes fondamentaux » par les accords). Celles-ci ont été convenues par le Conseil de l'Union européenne du 29 avril 1997. Elles concernent les réformes démocratiques (séparation des pouvoirs, indépendance des juges et des médias, loi électorale) ; le respect des droits de l'Homme et des minorités ; le retour des réfugiés ; les réformes économiques et la coopération régionale. En outre, comme pour les précédents élargissements, les critères de Copenhague²⁹ sont applicables.

Des **conditions spécifiques** sont fixées par certains ASA. Elles sont formulées dans des termes adaptées à chaque pays et visent, par exemple, les obligations d'application des accords de paix ou de coopération avec le Tribunal pénal international pour les crimes commis en ex-Yougoslavie. Chaque ASA prévoit une période de transition qui est adaptée à la situation particulière du pays. Cette période a été limitée à six ans pour la Croatie, alors que l'ASA signé avec la Macédoine prévoit une période de transition de dix ans.

²⁹ Le Conseil européen de Copenhague a posé trois conditions préalables à toute nouvelle adhésion :

- la mise en place d'institutions stables garantissant l'état de droit, la démocratie, les droits de l'Homme, le respect des minorités et leur protection ;
- une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ;
- la capacité d'assumer les obligations liées à l'adhésion à l'UE, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

Les ASA posent le principe de la mise en place d'**un dialogue politique**, dont le cadre est défini par les « conseils de stabilisation et d'association » qui associent représentants de l'UE et de l'État signataire. Les ASA entendent aussi soutenir le dialogue interparlementaire, *via* des « commissions parlementaires de stabilisation et d'association », et, au-delà, aider le dialogue multilatéral et régional.

Les accords organisent **la reprise progressive par les pays signataires de l'acquis communautaire**. Ils prévoient, selon un calendrier adapté à chaque pays, la libéralisation des échanges commerciaux avec l'UE (impliquant la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives aux échanges)³⁰. Ils déterminent les obligations des parties en matière de concurrence - y compris l'ajustement progressif des monopoles d'État à caractère commercial et des subventions d'État -, de circulation des travailleurs (droit d'établissement des sociétés, accès aux professions libérales ou réglementées, reconnaissance des diplômes) ou encore de circulation des capitaux. L'ensemble de ces prescriptions doit permettre aux économies de la région de commencer à s'intégrer à celle de l'UE. Les accords prévoient l'alignement progressif des législations nationales sur la réglementation communautaire technique, environnementale et sociale. Dans ce cadre, chaque ASA comprend une clause de sauvegarde qui permet aux deux parties de faire face à d'éventuelles difficultés particulières dans la mise en œuvre de ces dispositions. À l'inverse, il est possible de convenir, dans le cadre du dialogue qui a lieu au sein des conseils de stabilisation et d'association, d'une mise en œuvre accélérée.

Enfin, les ASA prévoient des **coopérations étroites entre l'UE et les pays signataires** dans différents domaines, et plus particulièrement dans ceux relevant du pilier « justice et affaires intérieures ». La question des visas, le contrôle des frontières, l'asile et l'émigration, la prévention et le contrôle de l'immigration clandestine, la lutte contre les trafics illicites y tiennent une place importante.

2.3. Coopération régionale

Le processus de stabilisation et d'association est, en outre, indissociable de l'institution simultanée d'une réelle coopération régionale. La conditionnalité porte autant sur cette question.

Chaque pays bénéficiaire du processus s'engage, en effet, à renforcer la coopération avec les pays voisins, en concluant avec eux des « conventions de coopération régionale ». La bonne volonté des pays quant à la poursuite et la mise en œuvre des coopérations, constitue l'un des facteurs déterminants pour la suite de leurs relations avec l'Union européenne.

³⁰ Des protocoles spécifiques annexés aux ASA définissent le régime des produits textiles, agricoles, sidérurgiques, et des produits issus de la pêche.

Concrètement, les ASA organisent un dispositif en deux temps : ils imposent d'entamer des discussions dès leur signature et ils prévoient la conclusion d'une convention de coopération régionale dans les deux ans suivant leur entrée en vigueur. En contrepartie, l'Union apporte un appui aux initiatives de coopération, en particulier dans les domaines de l'énergie, des transports ou de la lutte contre la criminalité organisée.

3. Les instruments de mise en œuvre du processus de stabilisation et d'association

L'Union a toujours veillé à ce que son aide soit versée dans des conditions conformes à l'esprit de conditionnalité du PSA. L'objectif unique de l'assistance financière, au travers de ses instruments de programmation et de gestion, est de faciliter, de façon progressive, la concrétisation des réformes prévues par les accords de stabilisation et d'association. Reconstruction, stabilisation, retour des réfugiés, soutien à la démocratie, développement de l'économie de marché, lutte contre la pauvreté, coopération régionale... dans chacun de ces domaines, l'Union soutient financièrement les efforts des différents pays des Balkans selon le principe « pas d'assistance sans progrès ».

Jusqu'en 2007, le programme d'assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation (CARDS) constituait le cadre de l'aide communautaire apportée aux Balkans occidentaux. Il avait lui-même remplacé l'ancien programme *Obnova* et modifié le programme PHARE, dans le but d'adapter l'assistance aux nouveaux objectifs politiques de l'UE vis-à-vis de la région et de renforcer la responsabilisation des pays bénéficiaires.

Déjà, le Conseil avait su fixer des objectifs à long terme et des domaines prioritaires d'intervention et, sur cette base, élaborer des programmes indicatifs pluriannuels par pays. Les méthodes modernes de la programmation financière étaient utilisées : un règlement communautaire³¹ fixait les réformes à réaliser et imposait une évaluation des progrès, sous la forme, notamment de rapports annuels de suivi de la Commission, la finalité étant d'orienter l'aide financière en fonction des progrès de chacun.

Au total, l'aide financière fournie par l'UE sous l'égide du dispositif CARDS entre 2000 et 2006 s'est élevée à 4,65 milliards d'euros. Elle a permis des réalisations significatives, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités administratives, la coopération transfrontalière, la coopération régionale en matière policière et judiciaire, le développement du secteur privé, la construction d'infrastructures.

³¹ Règlement 2666/2000/CE du Conseil du 5 décembre 2000 relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et l'ancienne République de Macédoine.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les divers programmes³² de soutien économique en faveur des candidats à l'adhésion ont été remplacés par un instrument unique : l'instrument d'aide préadhésion (IPA), établi par le règlement CE/1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006. L'UE a, en effet, souhaité simplifier et rationaliser l'aide financière versée dans le cadre des futurs élargissements.

L'IPA est entièrement conçu dans une perspective d'adhésion. Son objectif général, défini dans l'article 1 du règlement, est de répondre au mieux aux besoins des pays bénéficiaire afin qu'ils puissent, pendant la phase de préadhésion, *s'aligner progressivement sur les normes et politiques de l'Union européenne, y compris, le cas échéant, l'acquis communautaire.*

L'IPA vise tous les pays appelés à rejoindre l'Union. Cependant, pour la mise en œuvre de l'aide, le règlement opère une distinction entre les pays ayant d'ores et déjà acquis le statut de pays candidats, lesquels relèvent du processus d'adhésion, et ceux qualifiés de « candidats potentiels ». Bien entendu, les pays « candidats potentiels » sont appelés à devenir, à terme, des pays « candidats ».

L'IPA retient cinq domaines (intitulés « volets » par le règlement) dans le cadre desquels l'aide sera programmée et engagée. Pour chaque volet, des priorités sont définies en fonction des besoins des pays bénéficiaires.

Deux de ces cinq volets concernent l'ensemble des pays bénéficiaires (« candidats » et « candidats potentiels ») : l'aide à la transition et au renforcement des institutions ainsi que l'assistance à la coopération transfrontalière. Les trois autres volets, parce qu'ils sont tournés vers la reprise concrète et intégrale de l'acquis communautaire, ne sont destinés qu'aux pays ayant le statut de pays candidats. Ils concernent l'aide au « développement régional », l'aide au « développement des ressources humaines » et enfin, l'aide au « développement rural ». Ils devraient préparer les pays candidats à intégrer à terme les différentes politiques communautaires de cohésion (la politique agricole commune, par exemple).

Enfin, l'IPA confirme le principe selon lequel l'aide doit être dispensée en fonction des progrès réalisés par les pays bénéficiaires et de leurs besoins. La Commission, soutenue par un comité composé des représentants des États membres, est chargée de procéder régulièrement à une évaluation des résultats et de l'efficacité des mesures afin de déterminer si les objectifs ont été satisfaits et, éventuellement, de formuler des recommandations pour une meilleure allocation des ressources par les futurs programmes.

³² En plus de CARDS, certains pays des Balkans ont bénéficié des programmes de soutien SAPARD (préadhésion en faveur du secteur agricole et rural) et ISPA (préadhésion pour la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie).

Cette assistance, il convient de le souligner, s'ajoute à l'action menée, par ailleurs, par les institutions financières internationales. Ainsi, la Banque mondiale intervient, par le canal des prêts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et sous la forme de prêts concessionnels, pour financer des projets d'infrastructures et améliorer le climat des investissements. Pour sa part, le FMI a mis en place des programmes pour répondre aux besoins des pays de la région en termes de financement de leur balance des paiements, mais aussi pour faciliter la croissance et la réduction de la pauvreté ou encore pour octroyer des facilités de crédit. Au niveau européen, la BEI a joué son rôle d'institution de financement à long terme de l'Union. Elle est, dans un premier temps, intervenue, dans le cadre du Pacte de stabilité, pour appuyer les travaux d'infrastructures, en particulier dans le domaine des transports. Son rôle a progressivement évolué au fur et à mesure que la situation économique de la région se stabilisait. À partir de 2001, la BEI a diversifié ses prêts et les a davantage orientés vers le soutien au secteur privé.

De son côté, la BERD appuie les restructurations du secteur public et finance le secteur privé. Elle participe très largement au cofinancement des initiatives de l'Union européenne.

Enfin, dans le cadre des ASA, l'UE a aussi accordé le bénéfice de mesures commerciales asymétriques. Les pays signataires bénéficient, par exemple, de dispositions facilitant l'accès de leurs productions agricoles et industrielles au marché communautaire. Le Conseil européen a eu l'occasion de rappeler l'importance de ces mesures. À Lisbonne, en mars 2000, il indiquait ainsi que les accords de stabilisation et d'association avec les pays des Balkans occidentaux *doivent être précédés de mesures commerciales exceptionnelles*. Même si de telles mesures commerciales asymétriques ne revêtent qu'un caractère temporaire, puisque la perspective est bien celle d'une libéralisation totale et réciproque des échanges sous la forme d'une zone de libre échange, elles peuvent, dans une phase transitoire, largement contribuer au redémarrage des économies.

4. Le point sur l'état d'avancement des négociations par pays

4.1. Pays candidats

La Croatie a signé un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne en octobre 2001, et déposé une demande d'adhésion au sommet de Thessalonique, en février 2003. L'Union européenne décidait néanmoins de suspendre les négociations en août 2003, en conditionnant leur reprise à l'amélioration de la collaboration avec le tribunal pénal international pour les crimes commis en ex-Yougoslavie (TPIY). Cela a été possible dès octobre 2005, l'arrestation et la remise du Général Gotovina au TPIY amenant la procureure Mme Del Ponte à reconnaître la pleine coopération de la Croatie. L'année 2006 a permis de poser les bases de la négociation : les 33 chapitres de « l'acquis communautaire » ont été soumis à un examen détaillé (criblage ou

screening). Cette phase s'est achevée le 18 octobre 2006 par l'identification des efforts restant à réaliser. Le 8 novembre 2006, la Commission a publié un rapport de progrès³³ sur la base duquel les négociations se poursuivent. Elle a recours à la procédure dite des *benchmarks* (points de référence) qui l'amène à identifier les critères à satisfaire avant de continuer ou clore la négociation d'un chapitre.

Un accord de stabilisation et d'association a été signé avec la Macédoine le 9 avril 2001. Le statut de pays candidat lui a été reconnu en décembre 2005. La Commission rendra au mois d'octobre 2007 un rapport sur l'état de préparation du pays, en vue d'une éventuelle ouverture des négociations d'adhésion. Les autorités macédoniennes souhaitent fortement que celles-ci débutent dans le courant 2008.

4.2. Pays « candidats potentiels »

Un ASA a été signé avec l'Albanie le 12 juin 2006. Pour assurer sa mise en œuvre, le pays s'est dotée en 2005 d'un plan de travail très précis visant, d'ici à 2012, à l'intégration de l'acquis communautaire.

Les négociations avec la Bosnie-Herzégovine ont pu débuter le 21 novembre 2005 après que ce pays ait démontré sa capacité à mettre en place seul - c'est-à-dire sans l'intervention du Haut représentant - des institutions et à réaliser, dans le cadre d'un plan d'action lancé par la Commission européenne, un certain nombre de réformes définies comme préalables. Le gouvernement central a institué un « Directoire de l'intégration européenne », spécialement chargé des discussions avec la Commission, qui associe toutes les institutions de Bosnie-Herzégovine et assure une coordination efficace. D'une façon générale, le processus de négociation de l'ASA se révèle long, les discussions avec la Commission complexes et les arbitrages internes difficiles, même si le schéma mis en place peut être jugé comme un cadre utile et favorable à la concertation entre toutes les parties prenantes pour la réforme du pays.

Les négociations avec le **Monténégro** ont démarré dès l'accession du pays à l'indépendance au printemps 2006, si bien que le Premier ministre Sturanovic et la commissaire Olli Rehn ont pu **parapher un accord le 15 mars 2007.**

Depuis le 3 mai 2006, **les négociations d'un ASA avec la Serbie étaient suspendues**, le pays ne satisfaisant pas à ses obligations internationales de coopération avec le TPIY. Elles ont officiellement été **relancées le 13 juin 2007**, après que Madame Carla Del Ponté ait relevé, devant le Conseil de sécurité des Nations unies, les bonnes intentions et la coopération des autorités serbes.

³³ Document COM (2006) 649, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006-2007 »*, du 8 novembre 2006.

Enfin, le statut actuel de province du **Kosovo** ne lui permet pas d'entreprendre des négociations proprement dites avec l'Union européenne. Lorsque la voie vers la signature d'un ASA sera ouverte, la première étape devra consister à apprécier l'état de préparation du Kosovo. Néanmoins, à ce jour, des procédures politico-administratives directement opérationnelles permettent d'ores et déjà aux autorités kosovares et à la Commission de procéder conjointement, à intervalles réguliers, à des évaluations sur les avancées constatées ou les freins et les retards à la reconstruction de ce pays.

II - LES ENJEUX DE LA PERSPECTIVE EUROPÉENNE

Les instances européennes réaffirment régulièrement, depuis 2003, que l'avenir des Balkans occidentaux est dans l'Union européenne. Mais, au-delà des déclarations, c'est bien d'engagements à prendre et à tenir de part et d'autre qu'il faut parler.

Les pays candidats doivent progresser dans le respect rigoureux des conditions préalables à toute éventuelle adhésion future. Le chemin est ardu : on ne passe pas aisément de régimes fermés et autoritaires à des sociétés démocratiques aux économies ouvertes. Aujourd'hui encore, les transformations qu'il reste à engager sont nombreuses : réformes économiques, sociales mais aussi politiques avec la promotion d'états de droit et la consolidation de la démocratie.

Cette perspective constitue aussi un double défi pour l'Union. Il lui faut se préparer à accueillir d'autres membres sans que cela n'affecte sa capacité de fonctionnement. Mais elle doit, elle aussi, respecter ses engagements à l'égard de ces pays, en poursuivant en parallèle son soutien à leurs réformes et aux efforts qu'ils ont entrepris.

A - LES DÉFIS POUR LES BALKANS

Les systèmes politiques et économiques qui ont longtemps prévalu dans les pays de l'Europe du Sud-Est ne les prédisposaient pas à intégrer l'Union européenne.

En Yougoslavie, le « Titisme » se caractérisait par l'autogestion, couplée, depuis la réforme économique de 1965, à une forte décentralisation. Certes, le régime politique et son système de parti unique relativisaient l'application effective de ces principes, mais ils ne garantissaient ni le respect des libertés individuelles, ni les principes démocratiques. Sur le plan international, le concept de non-alignement prévalait à l'égard des deux « grands », mais avec une orientation clairement anti-impérialiste et anticapitaliste, ce qui impliquait une politique extérieure solidaire des luttes de décolonisation et des nouveaux pays socialistes non inféodés à l'URSS.

L'Albanie, s'était, pour sa part, enfoncée dans un isolement économique et diplomatique presque complet. Depuis les premières élections multipartites de 1992, les tentatives de réformes du pays s'étaient succédées, sans rencontrer le succès, tant sur le plan politique que du point de vue socio-économique.

En tout état de cause, **le processus de stabilisation et d'association ne saurait constituer un outil « clef en main » de nature à permettre aux Balkans de sortir d'une situation difficile pour devenir aussitôt « euro-compatibles ». C'est à eux-mêmes qu'il incombe au premier chef de prendre en main les réformes.**

Reste que, malgré quelques marques d'impatience, voire de désillusion vis-à-vis d'un processus de rapprochement jugé trop lent, les populations des Balkans désirent faire leurs les valeurs européennes et intégrer l'Union. Cet enthousiasme, quant bien même il aurait revêtu une certaine forme d'idéalisme, demeure porteur et ne peut que susciter l'éclosion d'un climat favorable aux réformes. Depuis les débuts de la mise en œuvre de ce processus, les progrès accomplis sont tangibles, mais la persistance dans toute la région d'obstacles hérités de la désintégration de l'ex-Yougoslavie en ralentit, à des degrés divers, le cours.

1. La constitution d'états de droit.

La démocratisation des institutions s'effectue à un rythme et selon des modalités propres à chaque pays de la région.

La Croatie constitue certainement le pays le plus avancé. Sa Constitution, adoptée le 22 décembre 1990, instaure un régime inspiré de la Vème République française et a été révisée à plusieurs reprises dans un sens favorable aux avancées démocratiques : réduction des pouvoirs présidentiels au profit du Parlement en 2000, décentralisation en 2001, protection des minorités nationales et de leurs langues en 2002. Aujourd'hui, le pays connaît une période de cohabitation entre le Président Mesic et le Premier ministre Sanader, de deux tendances politiques différentes, et la perspective d'adhésion à l'Union fait l'objet d'un consensus national.

La plupart des autres pays issus de l'ex-Yougoslavie sont toujours confrontés à des problèmes de délimitation et de stabilisation territoriale, ou rencontrent encore des difficultés pour dégager leurs institutions de toute forme ethnique de fonctionnement.

La Bosnie-Herzégovine, par exemple, ne s'est pas tout à fait libérée de son origine « négociée » par la communauté internationale. Aujourd'hui encore, sa Constitution est celle qui a été établie par l'annexe IV des accords de Dayton/Paris. Ces derniers ont assuré la paix au prix d'un système complexe qui, désormais, paralyse les réformes. Les accords de 1996 ont créé un État fédéral composé de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (« la fédération

croato-musulmane») et de la République Srpska (communauté serbe)³⁴. Chacune de ces deux « entités » dispose d'un gouvernement, d'un Parlement et de sa propre organisation interne. La Fédération est ainsi décentralisée en 10 cantons, eux-mêmes pourvus d'une Assemblée élue, et 79 municipalités. En ce qui la concerne, la République Srpska, apparaît plus homogène, tant dans sa composition, à 95 % serbe, que dans son organisation (un Parlement composé d'une seule chambre ; un gouvernement de 16 ministres basé à Banja Luka ; 63 municipalités). Le partage ambigu des compétences entre les différents niveaux de pouvoir est générateur de différends et, au final, de blocages, dont les politiques économiques ou sociales font les frais. On dénombre, par exemple, pas moins de 14 ministres en charge de l'emploi en Bosnie-Herzégovine³⁵!

La plupart des progrès réalisés en Bosnie dans le sens du renforcement de l'État central ont été permis par l'action « énergique » du Haut représentant. Celui-ci a longtemps profité d'une interprétation large, consacrée par la conférence internationale de Bonn des 9 et 10 décembre 2003, de l'étendue des pouvoirs que lui confèrent les accords de paix, pour exercer diverses pressions en cas de blocage. Parmi les réalisations symboliques et significatives, on compte l'adoption d'une monnaie commune, la consécration d'une citoyenneté bosnienne et d'un drapeau bosnien.

Mais la communauté internationale est maintenant entrée dans une phase de retrait. Déjà, durant son mandat, M. Christian Schwarz-Schilling, nommé le 1^{er} février 2006 en remplacement de Paddy Ashdown, n'a utilisé les « pouvoirs de Bonn » que très parcimonieusement. Le mandat du nouveau représentant spécial de l'UE désigné par le Conseil le 18 juin 2007, M. Miroslav Lajčák, court jusqu'au 29 février 2009. À terme, le bureau du Haut représentant pourrait être remplacé par un bureau de suivi des réformes dépendant de la seule Union européenne. **Il appartient donc à la Bosnie-Herzégovine de prendre elle-même les mesures qui permettront à ses institutions de fonctionner correctement.** Or, plusieurs éléments témoignent que cela ne sera pas facile. Les divisions entre Bosniaques, Croates et Serbes persistent. Les parlementaires n'ont, par exemple, pas été en mesure de s'accorder sur des projets d'amendements de la Constitution, qui auraient permis de « s'émanciper » des traités de Dayton/Paris. De même, si on peut se féliciter, comme le fait la Commission dans son dernier rapport d'étape, que, pour la première fois, des élections générales aient été totalement organisées par les autorités de Bosnie-Herzégovine le 1^{er} octobre 2006, on doit constater que celles-ci n'ont pas permis la constitution d'un exécutif plus fort. La réforme de la police, dont l'Union européenne fait un préalable à la signature de l'ASA, n'est, pour des désaccords purement politiques, toujours pas réalisée.

³⁴ Auxquelles s'ajoute le corridor de Brcko.

³⁵ Entretien avec le chef de la section « stabilisation démocratique et développement social » de la délégation de la Commission, le 24 novembre 2006, à Sarajevo.

La Serbie se trouve dans une situation particulière, en raison de sa démographie, de son poids économique et de son histoire. À la différence des autres pays, **elle est dotée d'un État central fort et d'une solide tradition d'efficacité administrative.** Elle a, enfin, su faire face à une importante pression, lors de l'accès à l'indépendance du Monténégro, qui s'est déroulée dans de bonnes conditions³⁶.

Mais avant de devenir un véritable État de droit, il lui faut encore répondre à certaines exigences fortes. Le manque de coopération et d'ouverture des autorités sur la question du Kosovo, qui reste entière huit années après l'instauration du protectorat international, fragilise le pays. De plus, la situation politique de la Serbie semble constamment mouvante. Il a fallu attendre plus de cinq mois après les législatives, et *in fine*, la perspective de devoir, en cas d'échec, organiser des nouvelles élections, pour qu'un gouvernement de coalition, conduit par M. Kostunica, obtienne la confiance des parlementaires.

La collaboration de la Serbie avec le tribunal pénal international pour les crimes commis en ex-Yougoslavie s'est récemment améliorée, ce qui a permis une reprise des négociations de l'ASA. Mais, d'autres questions demeurent préoccupantes, comme les doutes sur l'indépendance du pouvoir judiciaire que laisse ouverts le texte de la nouvelle Constitution, les faiblesses du fonctionnement du Parlement ou du contrôle civil de l'armée.

Entre la situation croate et celle de la Bosnie-Herzégovine ou de la Serbie, les voies empruntées et le rythme des progrès accomplis par les autres pays sont plus différenciés. **Au titre des évolutions positives** les plus impressionnantes, on peut mentionner **la mise en place rapide d'institutions démocratiques par le Monténégro** une fois son indépendance acquise, ou encore **les avancées réalisées**, en dépit des difficultés persistantes, **par la Macédoine dans la mise en œuvre des accords d'Ohrid.**

Mais il ne saurait exister de véritable État de droit sans une administration et une justice solides. Or, il est évident que, malgré les réformes annoncées, l'efficacité et l'indépendance de l'administration et de la justice ne sont pas assurées.

Dans son rapport de novembre 2006, dont la tonalité générale est néanmoins plutôt encourageante, la Commission constate que l'étendue des progrès à réaliser demeure considérable et que les processus de restructuration des exécutifs n'ont pas été mis à profit pour améliorer les capacités administratives.

³⁶ L'Union européenne avait posé comme préalable que, pour être reconnue, l'indépendance devait recueillir au moins 55 % des voix. Elle en a réuni 55,5 %, avec un taux de participation de 86,5 %. Pour information, les votes favorables à l'indépendance s'étaient élevés en Slovénie (référendum du 23 décembre 1990) à 88 % des voix, en Croatie (référendum du 19 mai 1991) à 92 %, et en Macédoine (référendum du 8 septembre 1991) à 95 %.

Malgré l'adoption de législations spécifiques et de stratégies de réforme de l'administration par la plupart des pays, **les fonctions publiques souffrent de graves déficiences**. Les effectifs sont limités, les carrières et les salaires sont faibles. Les désignations sont, trop souvent encore, influencées par des considérations politiques, voire ethniques, comme au Kosovo dont l'administration provisoire cumule sureffectif, politisation extrême et faible efficacité.

D'importantes actions sont aussi à engager pour **améliorer le système judiciaire**. En Serbie, son indépendance vis à vis du pouvoir politique n'est que relative. Dans toute la région, son organisation est déficiente : les juges ne sont pas recrutés en nombre suffisant et leur formation présente beaucoup de lacunes. La coopération avec la police est imparfaite, alors qu'elle est un élément déterminant pour s'assurer de la bonne exécution des décisions de justice

2. La lutte contre la traite des êtres humains, la corruption et le crime organisé.

La guerre et l'instabilité de la région ont contribué à créer un terrain fertile pour le crime organisé. Il est utile de rappeler certaines des particularités de ces phénomènes propres aux Balkans.

- La région est très concernée par la **traite des êtres humains et les profits de l'immigration illégale**. Les femmes et les enfants, réduits en esclavage, voués à la prostitution, au vol ou à la mendicité, sont les premières victimes de ces sinistres trafics de « marchandises humaines ». L'Albanie est reconnue comme plaque tournante des clandestins qui rejoignent l'Italie et se dirigent vers la Grèce et l'Allemagne.
- Un autre type de trafics, apparu durant la période la plus sombre des conflits balkaniques, s'est développé à grande échelle sous la forme de **spoliations et de confiscations de biens et de fonds** qui ont accompagné la purification ethnique. Plusieurs centaines de milliers de croates, bosniaques et serbes en ont été les victimes. Les conséquences dramatiques de ces détournements dépassent les situations individuelles pour revêtir une dimension macro-économique en ce sens qu'elles aboutissent à réduire les capacités d'investissement et la liquidité des économies. Des systèmes de restitution ont en principe été instaurés, mais leur mise en œuvre suscite, aujourd'hui encore, des contentieux délicats entre certains États issus de la partition de l'ex-Yougoslavie.
- La **corruption** est importante et infiltre tous les domaines de la vie économique. Elle est favorisée par les faiblesses de la réglementation, la complexité et la superposition des structures administratives, la place laissée à l'arbitraire, l'insuffisance des moyens des autorités judiciaires. Dans les Balkans, la corruption a, de surcroît, la particularité de se nourrir des pénuries et d'une économie rudimentaire organisée autour

de la famille, d'opérations de troc et des fonds envoyés par la diaspora. Elle peut prendre diverses formes, au sein desquelles les rackets, les rançonnements d'impôts « parallèles » et les redistributions clientélistes occupent une large part. En tout état de cause, elle favorise le maintien de l'économie informelle.

- Les **trafics de stupéfiants** et la **contrebande** ne sont pas des phénomènes propres aux Balkans. En revanche, ils atteignent, dans certains pays ou certaines zones de la région, une ampleur inquiétante. Une part significative des exportations d'un pays comme le Monténégro serait illicite. Mais les Balkans sont avant tout une région de transit non seulement de matériels provenant des pays limitrophes, notamment de la Bulgarie et de la Roumanie, et destinés aux pays de l'UE, mais aussi de produits illégalement fabriqués (stupéfiants) ou récupérés au sein de l'Union (voitures volées, cigarettes, armes) et exportés vers des pays tiers. L'importance de ces trafics dans la région conduit les spécialistes à parler de la « route des Balkans ». L'Albanie et plus largement l'aire albanophone des Balkans y tiennent une place particulière et sont souvent considérées comme l'épicentre de tous les trafics. Les revenus issus de ces différentes activités illicites confèrent aux groupes mafieux qui les contrôlent - et en redistribuent la manne - un poids politique ou économique parfois important.

La lutte contre la criminalité organisée est donc **un objectif constant de l'action européenne**, régulièrement rappelé par les instances de l'Union. Dans le cadre du PSA³⁷, des réunions ministérielles UE/Balkans se tiennent à intervalles réguliers sur tout un ensemble de thématiques particulières : la gestion des frontières, la coopération régionale, l'immigration illégale, la lutte contre le blanchiment d'argent, la coopération en matière de justice pénale. Elles ont permis l'établissement de liens de travail entre les différentes unités nationales concernées, au travers, entre autres, de l'institution et de l'activation d'un réseau d'officiers de liaison présents dans la région et du soutien opérationnel d'Europol et d'Eurojust. En Albanie, l'Union européenne a précisément créé une mission d'aide à la police (PAMECA) dotée d'un comité de pilotage composé de représentants de la Commission européenne, des États-membres et des partenaires albanais impliqués dans la mise en œuvre des projets (bureau du procureur général, ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur). L'UE encourage aussi la conclusion d'accords de coopération bilatérale, avec les États membres ou entre les États de la région, afin de partager les informations sur la criminalité organisée. Enfin, la France de manière très significative, et d'autres États membres ont envoyé en mission des magistrats et détaché, dans leurs ambassades, des personnels policiers ou gendarmes spécialement chargés de faciliter la coopération ou de fournir une assistance.

³⁷ Chacun des ASA comprend un chapitre consacré au domaine de la JAI.

Néanmoins, la lutte contre les trafics illicites et contre la criminalité organisée **relève avant tout de la responsabilité des États de la région eux-mêmes**. Elle constitue à ce titre l'un des éléments principaux de la conditionnalité mis en avant par le PSA. La réalité des efforts des États candidats est contrôlée par la Commission et le Conseil qui font de la lutte contre la corruption et la criminalité un point essentiel et non négociable du partenariat européen.

D'ailleurs, dans sa communication du 8 novembre 2006 précitée, la Commission relève de nombreux domaines pour lesquels d'importants progrès doivent encore être réalisés, malgré l'affichage de plans d'actions adoptés par la plupart des pays de la région. Elle considère notamment que la corruption demeure un problème grave en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, mais aussi en Croatie, où, selon elle, *de nombreux cas de corruption signalés ne font toujours pas l'objet d'enquêtes*. En Macédoine, la corruption est toujours *très répandue* et les progrès, en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants sont jugés *limités*. La Commission porte un jugement sévère sur la situation prévalant au Monténégro. Pour elle, [...] *la corruption reste un problème de grande ampleur et l'ensemble des structures juridiques et institutionnelles présentent des failles [...] qui limitent la capacité de l'État à prévenir et poursuivre efficacement les cas de corruption*. D'une façon générale, tous les pays de la région se caractérisent par l'absence de mesures prises en matière de coordination entre leurs institutions et de renforcement des moyens du pouvoir judiciaire.

3. Le travail de mémoire, les actions en faveur des réfugiés et la protection des minorités.

Les conflits de l'ex-Yougoslavie ont produit des traumatismes qui demeureront longtemps dans les esprits. La mise en place d'institutions démocratiques et les réformes économiques ne suffiront pas à assurer une vie sociale pacifiée dans la région. **Les pays de l'Europe du Sud-Est doivent faire face à leur passé, afin de tourner la page sans occulter les conflits récents et leurs conséquences tragiques**. Ce difficile cheminement impose, en premier lieu, de ne pas laisser impunis les crimes de guerre : la coopération pleine et entière avec le TPIY est un impératif. Mais ce processus implique aussi une mobilisation loyale des gouvernements, afin de protéger les minorités et d'assurer le retour et l'intégration des réfugiés qui ont fui les combats ou la politique de purification ethnique.

3.1. Sanctionner les criminels de guerre

Le TPIY a été institué par la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies le 25 mai 1993 *dans le seul but de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie.*

Depuis sa création, le tribunal a clos 105 procédures et prononcé 52 condamnations³⁸. Plusieurs responsables et dirigeants politiques de rang élevé ont ainsi été traduits en justice. Il a permis l'établissement et la reconnaissance de faits gravissimes et leur a donné un caractère juridiquement incontestable. Le TPIY est, par exemple, à l'origine de l'attribution de la qualification juridique de « génocide » aux massacres qui ont eu lieu à Srebrenica, qualification reprise ensuite par la Cour internationale de Justice (CIJ)³⁹.

Le TPIY a été créé pour juger les individus et non les collectivités ou les États. Il devait donc non seulement **briser le cercle de l'impunité mais aussi contribuer à la réconciliation dans la région**. Sur ce dernier plan, cependant, le bilan est mitigé. L'action du tribunal n'est pas toujours bien perçue par les populations qui comprennent mal certains des jugements et ne sont pas toujours insensibles aux accusations de partialité. Il est aussi reproché au TPIY de ranimer les nationalismes comme en témoignent les manifestations de soutien aux inculpés organisées, à chaque grand procès, aussi bien en Serbie qu'en Croatie ou en Bosnie.

D'autres éléments viennent ternir le bilan de la juridiction internationale, comme le décès de Slobodan Milosevic avant la fin de son procès ou le fait que quatre inculpés, dont les anciens chefs politiques et militaires serbes de Bosnie pendant la guerre de 1992-1995, Radovan Karadzic et Ratko Mladic, soient encore en fuite⁴⁰.

Il faut néanmoins rappeler que, pour ce qui est de l'arrestation des fugitifs, **le TPIY est entièrement dépendant des actions entreprises par les États concernés**. La coopération des autorités judiciaires des États de l'ex-Yougoslavie avec la justice internationale est primordiale à double titre :

- d'une part, la juridiction du TPIY n'est pas exclusive : elle s'exerce avec celle des juges nationaux, même si le tribunal dispose d'une primauté qui lui permet de demander, à tout moment de la procédure, un dessaisissement à son profit ;

³⁸ À la date du 23 avril 2007 (Source : site internet du TPIY <http://www.un.org/icty/index-f.html>).

³⁹ CIJ, 26 février 2007, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro).

⁴⁰ Deux importantes arrestations ont cependant été récemment rendues possibles. Le 1^{er} juin 2007, Zdravko Tolimir, accusé d'avoir joué un rôle actif dans les massacres de Srebrenica en juillet 1995, a été remis au TPIY par les autorités de Bosnie-Herzégovine et, le 17 juin 2007, Vlastimir Djordjevic, ancien chef de la police de Serbie, a été arrêté au Monténégro.

- d'autre part, le tribunal de La Haye devrait fermer ses portes d'ici 2010. Il était initialement prévu qu'il clôt ses enquêtes fin 2004, afin d'achever tous les procès de première instance d'ici à la fin 2008⁴¹.

Dans ces conditions, le TPIY concentre désormais ses efforts sur les dirigeants soupçonnés de porter les responsabilités les plus lourdes et renvoie aux juridictions nationales les affaires impliquant des accusés de rang moindre. **L'acquisition par les juridictions nationales de la capacité à conduire des procès dans le respect de l'État de droit est donc essentielle pour que s'achève le travail de la justice.**

L'Union européenne apporte son soutien au tribunal en réitérant inlassablement dans ses discussions avec les pays des Balkans que **la pleine coopération avec le TPIY constitue une priorité essentielle du partenariat pour l'adhésion**. Preuve en est la suspension, pendant treize mois, des négociations d'un ASA avec la Serbie pour cause d'insuffisante coopération des autorités de ce pays avec les services du procureur du TPIY. Elles ont pu reprendre grâce aux engagements clairement formulés par le nouveau gouvernement serbe en juin 2007. S'agissant de la coopération de la Bosnie-Herzégovine, la Commission européenne considère que des efforts ont été consentis mais que la situation peut encore être améliorée, notamment pour permettre la localisation des personnes encore en fuite et pour lutter contre les réseaux qui les soutiennent. La Croatie et la Macédoine coopèrent pleinement avec le TPIY. En revanche, la coopération du Monténégro est jugée, en ce domaine, « satisfaisante ».

L'UE soutient les États dans le processus de renforcement des capacités de leurs juridictions. À cet égard, l'objectif n'est pas seulement de mettre fin à l'impunité des criminels de guerre mais bien plus largement d'obtenir des juridictions nationales qu'elles contribuent, comme le fait la juridiction de La Haye, à l'établissement de la vérité, indispensable à la réconciliation des peuples de l'ex-Yougoslavie et à l'instauration d'une paix qui soit définitive.

3.2. Assurer le retour et l'intégration des réfugiés

Le conflit yougoslave a généré la plus grave crise de réfugiés qu'ait connue le continent européen depuis la seconde guerre mondiale. On fait état pour l'ensemble des conflits, de plus de 2,5 millions de déplacements forcés. Selon les chiffres du HCR⁴², la région comptait encore, à l'été 2006, 129 184 réfugiés et 429 494 personnes déplacées. La Serbie - avec 335 176 réfugiés ou déplacés, dont 21629 au Kosovo - et la Bosnie-Herzégovine - 180 251 personnes déplacées et 10 437 réfugiés - sont les plus concernées. Mais la situation est aussi préoccupante en Croatie (6 786 personnes réfugiées ou déplacées) et au Monténégro (23 238 personnes réfugiées ou déplacées, dont 16 257 personnes en

⁴¹ Résolution 1 203 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies du 28 août 2003. À la date du 23 avril 2007, 54 procédures étaient encore en cours devant le TPIY.

⁴² UNHCR, *Estimate of refugees and displaced persons still seeking solutions in South-Eastern Europe*, 31 août 2006.

provenance de la Serbie ou du Kosovo). Au total, ce sont donc près de 560 000 personnes qui, à l'été 2006, étaient encore en attente d'une solution.

En janvier 2005, les gouvernements de Croatie, Bosnie-Herzégovine et Serbie/Monténégro ont signé la « **Déclaration de Sarajevo sur le retour des réfugiés** ». Ils y affirment leur volonté d'assurer le retour dans la dignité et la sécurité des réfugiés ainsi que leur intégration. De même, plusieurs pays ont adopté un cadre législatif et réglementaire visant à assurer le retour des réfugiés. De nombreuses personnes ont effectivement été en mesure de revenir dans leur foyer, en particulier en Croatie et en Bosnie-Herzégovine.

Mais les obstacles à l'application réelle des mesures d'aide au retour sont nombreux. Le régime de la propriété et le problème des restitutions sont à l'origine des situations les plus difficiles. Certaines personnes, qui allaient se retrouver en situation de minorité dans leur ancienne région, ont préféré revendre leur bien immobilier après un bref retour qui leur avait permis de récupérer leur titre de propriété. De plus, la plupart du temps, les instances dirigeantes et administratives locales ont déjà été mises en place avant que les réfugiés rentrent dans leur pays d'origine, ce qui ne favorise pas leur participation et accroît d'autant le risque de leur marginalisation.

En réalité, les moyens financiers alloués aux politiques de réintégration des réfugiés et déplacés sont globalement insuffisants. Les accords bilatéraux de réadmission, par exemple, ne se sont pas accompagnés d'un financement pérenne. Des actions complémentaires sont indéniablement nécessaires pour soutenir les réfugiés et assurer leur intégration économique et sociale. Certes, la situation économique difficile de la région, et en particulier le fort taux de chômage qui empêche l'intégration par l'emploi, amplifie les difficultés. Et les mesures qui pourraient être prises pour permettre l'accès au logement, à l'éducation, ou encore à l'assistance sociale, manquent toujours.

Reste que les objectifs poursuivis par l'Union européenne dans la perspective d'éventuelles adhésions et les modalités pratiques de la réinsertion des réfugiés peuvent parfois s'opposer. La représentation du HCR en Croatie a, par exemple, expliqué à la délégation du CES⁴³ que l'UE encourageait les primes au départ des paysans, alors que leur retour serait nécessaire, ou liait ses aides financières à des exigences précises que, par définition, les réfugiés ne peuvent satisfaire. Une meilleure concertation entre la Commission et le HCR paraîtrait opportune.

⁴³ Entretien du mardi 21 novembre 2006, à Zagreb.

3.3. Protéger les minorités

L'attitude des autorités, yougoslaves puis internationales, à l'égard des minorités dans les Balkans n'a pas toujours été dépourvue d'équivoques.

Une première ambiguïté remonte au **sens particulier que revêtait la notion de « minorité nationale » sous le régime Titiste**. Le système garantissait des droits à plusieurs minorités nationales. Mais ce statut avait surtout pour objectif de les distinguer des « peuples constitutifs », qui, seuls, disposaient du droit de constituer une république de plein exercice. Selon Joseph Krulic, la fédération yougoslave était [...] *le pays qui garantissait le mieux le droit des minorités, tout en renvoyant le concept de « minorité » au sens strict dans une marginalité menaçante*⁴⁴. L'enjeu consistait bien à rester, ou à devenir, un « peuple », la qualification juridique de « minorité nationale » étant perçue comme une menace.

Durant les conflits, l'attitude de la Communauté internationale n'a pas non plus été totalement sans équivoque. Tout en louant la composition multiculturelle et la pluralité religieuse des Balkans, celle-ci a finalement accepté l'idée que la pacification de la région pouvait passer par la création d'espaces ethniquement homogènes, avec les conséquences que l'on sait en termes de déplacements de populations.

La question des groupes minoritaires dans les Balkans a changé de nature après la partition de la Yougoslavie. Aujourd'hui, les minorités bénéficient de nouveaux dispositifs juridiques internes leur reconnaissant des droits et tous les pays de la région adhèrent à la Convention cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités. Pour autant, les paragraphes consacrés à cette question dans les rapports d'étape de la Commission européenne témoignent que **les progrès dans la mise en œuvre d'une réelle protection des minorités sont trop lents**. Une accélération et un approfondissement des efforts sont notamment jugés nécessaires en Croatie, en Albanie et en Macédoine afin d'assurer la représentation des différentes communautés, d'encourager la tolérance et de faire naître la confiance. La Commission exprime certaines craintes, singulièrement en ce qui concerne la situation de la minorité Rom. Elle relève, par ailleurs, que la nouvelle loi serbe sur les églises et les organisations religieuses ne garantit pas l'égalité de traitement des groupes religieux et qu'il manque toujours, dans ce pays, une loi générale anti-discrimination. Enfin, elle considère que la discrimination ethnique *demeure un point critique* en Bosnie-Herzégovine et *qu'une attention particulière devra être accordée à la non discrimination des Roms et des réfugiés* au Monténégro.

⁴⁴ Joseph Krulic, *Des minorités en quête de statut*, in Questions Internationales, n° 23, janvier-février 2007.

Pour conclure sur ce point, il faut insister sur la nécessité d'un enseignement ouvert à tous, sans aucune ségrégation entre les différentes communautés, et comportant un programme commun sur les événements récents.

4. Les défis économiques et sociaux

L'orientation générale des politiques économiques, qui privilégie la stabilité et les réformes nécessaires à une évolution vers des économies de marché viables, fait l'objet d'un large consensus dans les pays des Balkans.

S'agissant de la mise en œuvre des réformes, la Croatie se distingue nettement des autres États. Malgré un déficit commercial en hausse du fait d'une consommation interne élevée, la bonne santé économique du pays devrait lui permettre d'intégrer facilement le marché européen, à condition de corriger certaines faiblesses, comme une dette extérieure toujours trop importante (84,7 % du Produit intérieur brut - PIB - en 2006) et un processus de restructuration industrielle et de privatisation trop lent. La Croatie bénéficie néanmoins d'une croissance toujours confirmée depuis 2000 et d'une inflation stabilisée.

D'autres pays ont pris des mesures pour aller vers la stabilité macro-économique. On peut d'ailleurs relever certains résultats positifs : la croissance économique est forte en Albanie, elle s'accélère au Monténégro - où elle reste cependant tributaire de quelques secteurs et entreprises clés - et se poursuit en Serbie malgré une inflation et des déficits extérieurs relativement élevés.

Pour autant, le rythme de réalisation des réformes reste, de façon générale, insuffisamment soutenu. Le processus de privatisation, engagé dans les années 1990, fait face à des difficultés juridiques. Le secteur public n'est pas efficace. Les infrastructures sont délabrées, l'appareil productif vieilli, l'agriculture souffre de graves retards. L'économie informelle domine (entre 40 et 60 % du PIB). Elle joue d'ailleurs, et il faut le reconnaître, dans un contexte de chômage très élevé, un rôle « d'amortisseur social ».

Tous les pays de la zone - y compris la Croatie - devront encore engager de très importants travaux avant d'être en mesure d'affronter la concurrence européenne et mondiale. Les retards socio-économiques persistent en particulier dans trois domaines.

4.1. Le cadre juridique de l'activité économique

Malgré une récente augmentation⁴⁵, **le volume des investissements directs étrangers dans la région demeure bas. L'instabilité juridique contribue à la faible attractivité de la région.** En matière civile et commerciale, comme en droit des affaires, la législation est insuffisante et, quand elle existe, souffre d'une exécution déficiente.

La situation est **particulièrement préoccupante sur ce plan en Bosnie-Herzégovine**. À Sarajevo, l'ambassadeur Bas-Backer, adjoint du Haut représentant, a précisé à la délégation du CES qu'il n'existait pas de droit privé civil et commercial commun aux deux entités qui forment le pays. La Bosnie-Herzégovine ne constitue pas, dans ces conditions, un marché unique. Un objectif majeur pour le pays devrait donc consister à rapprocher les systèmes juridiques des deux entités. Il s'agit d'un impératif pour être ensuite en mesure d'attirer les investissements étrangers dans les secteurs à potentiel de croissance important comme le tourisme, l'industrie métallurgique, la production d'électricité et le bois. L'introduction, au 1^{er} janvier 2006, d'un régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) unique constitue un progrès notable.

Les carences de l'environnement économique sont aussi préoccupantes dans plusieurs autres pays de la région. Dans sa communication du 8 novembre 2006, la Commission européenne regrette le caractère toujours discrétionnaire d'une partie de la législation croate qui engendre des blocages, une insécurité juridique et facilite la corruption. Elle considère que *des efforts considérables demeurent nécessaires en ce qui concerne la législation et les capacités administratives dans tous les domaines*. Pour parvenir à respecter l'acquis communautaire, des progrès s'imposent en ce qui concerne le droit d'établissement, la prestation de services, les règles de passation des marchés publics, la gestion et le contrôle de la politique agricole ou encore en matière de réglementation vétérinaire, phytosanitaire ou alimentaire.

La Macédoine souffre elle aussi des carences de son système judiciaire qui explique la persistance d'un secteur informel très important. La lourdeur des procédures administratives entrave la croissance. L'inégale application de la législation fiscale crée des distorsions de concurrence.

De la même façon, au Monténégro, l'environnement réglementaire est trop complexe et la mise en œuvre de la législation sur les marchés publics n'est pas satisfaisante.

La Serbie a démontré une réelle capacité à rapprocher sa législation des normes communautaires, notamment en ce qui concerne le droit des sociétés, la réglementation douanière ou les marchés publics, mais elle doit renforcer ses capacités administratives en matière de contrôles phytosanitaires ou environnementaux.

⁴⁵ En particulier en Serbie, où le montant de 5 600 m d'euros a été atteint en 2006.

Dans toute la région, les droits de propriété sont peu respectés, malgré l'adoption de législations dans ce sens et la volonté affichée par les autorités de lutter contre le piratage et la contrefaçon, dans le cadre des dispositions des ASA.

Enfin, si plusieurs pays ont réalisé des progrès en matière de droit social, notamment en adoptant plusieurs lois importantes dans les domaines de la santé et de la sécurité au travail, ils sont loin d'avoir transposé l'acquis communautaire en la matière.

4.2. La coopération régionale

Les enjeux de la coopération régionale sont multiples. Ils sont d'abord économiques : la coopération régionale permet de dépasser le cadre trop étroit des marchés nationaux, de réaliser des économies d'échelle et d'attirer les investissements étrangers en créant un environnement plus attractif. Les enjeux sont aussi stratégiques dans la mesure où les principaux défis sécuritaires sont transnationaux.

L'Agenda de Thessalonique a clairement inscrit l'approfondissement de la coopération régionale comme l'une des conditions de la poursuite du processus de rapprochement UE/Balkans. Là encore, l'UE fournit une assistance : sur la période 2000-2006, elle a affecté plus de 220 millions d'euros aux programmes régionaux, dont plus de la moitié pour la collaboration transfrontalière et le développement des infrastructures. Mais les États de la zone doivent eux-mêmes lancer et mettre en œuvre la coopération. Les évolutions récentes du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, qui confie une plus grande responsabilité aux pays des Balkans, participent de la même logique.

En quelques mois, plusieurs avancées notoires se sont d'ailleurs concrétisées. **L'Albanie, la Serbie/Kosovo, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine et la Moldavie ont signé, en décembre 2006, l'Accord de libre échange en Europe centrale et de l'Est (CFTA), rejoignant ainsi la Croatie et la Macédoine dans leurs efforts de libéralisation des échanges⁴⁶.** Ce nouveau texte remplace plusieurs anciens accords bilatéraux. Il facilitera le commerce des produits agricoles ou industriels et le rapprochement des règles applicables aux marchés publics, à la propriété intellectuelle, à la protection des investissements et à la concurrence.

⁴⁶ Le CFTA a été créé en 1992. Ces membres fondateurs (République tchèque, Slovaquie, Pologne et Hongrie), puis la Roumanie et la Bulgarie, l'ont quitté au fur et à mesure de leur adhésion à l'Union européenne.

Des progrès ont aussi été enregistrés dans la mise en place de réseaux régionaux dans les secteurs de l'énergie et des transports. La signature, en septembre 2005, d'un traité instituant **une communauté de l'énergie** permettra à la région d'aller vers **un marché libéralisé du gaz et de l'électricité** fonctionnant selon des principes proches de ceux qui prévalent dans l'Union européenne. La création d'**un espace aérien commun** facilitera elle aussi les connexions.

Cependant, malgré ces pas en avant, les échanges et les relations entre les pays demeurent lâches. Devant la section des relations extérieures, le représentant de l'organisation « Eurochambres »⁴⁷ qui fédère les chambres de commerce et d'industrie européennes, a expliqué que les échanges commerciaux intra-régionaux demeureraient faibles. Les entreprises ont tendance à miser davantage sur un développement de leurs relations avec les pays membres de l'UE, vers lesquels il est, paradoxalement, plus facile d'exporter. Cela prouve que la mise en œuvre sur le terrain des accords de libre échange n'est pas encore devenue réalité. **Les multiples obstacles au commerce de nature administrative** (procédures douanières, certifications...) **ou pratique** (déficiences du réseau routier et des infrastructures de transport en général...), qui persistent, **constituent de fortes entraves à la marche vers la constitution d'un marché régional.**

De même, sur le plan politique, cette fois, des efforts s'imposent encore en ce qui concerne la coopération pour la protection de l'environnement et la lutte contre la criminalité transfrontalière organisée.

4.3. Le dialogue social

Les régimes politiques longtemps en vigueur dans la région des Balkans n'ont pas encouragé le dialogue social. Le contrôle politique qui prévalait sur toute la vie sociale peut expliquer la persistance d'une certaine méfiance de la population vis-à-vis des organisations syndicales, malgré leur restructuration, l'émergence de nouveaux syndicats et la suppression de l'affiliation obligatoire. La rigueur des réformes économiques actuellement mises en œuvre dans la région accentue pourtant **la nécessité d'un dialogue social qui est un élément de l'acquis communautaire et qui constitue, à ce titre, l'un des objectifs à poursuivre dans le cadre de l'Agenda de Thessalonique.**

Sur le plan du dialogue social organisé, la Croatie, la Serbie, la Macédoine et le Monténégro disposent d'un Conseil économique et social ou d'un organisme similaire doté d'une structure tripartite (gouvernement, employeurs, organisations syndicales). En Croatie, le CES se prononce sur les questions économiques générales, mais aussi sur les questions de marché de l'emploi ou encore sur la politique de privatisation. À Skopje, la délégation du CES français a rencontré le ministre du travail et des affaires sociales, également président du

⁴⁷ Audition de M. Dirk Vantghem, devant la section des relations extérieures du CES, le 16 janvier 2007.

CES macédonien, qui a présenté le dialogue social comme *une donnée importante pour faire comprendre la nécessité des réformes économiques mais aussi pour maintenir la cohésion sociale du pays*.

Il ne faut cependant pas s'illusionner. Il existe, à ce stade, un hiatus entre le discours convenu des gouvernements affirmant et vantant les vertus du dialogue social et la réalité des faits. Ainsi, en Serbie, M. Rato Ninkovic⁴⁸, président de l'UPS (Union Serbe des employeurs) rejoint-il M. Branislav Canak⁴⁹, président du syndicat Nezavisnost, pour estimer que le conseil social, créé en 2004, ne fait que de la figuration. Dans les faits, il ne dispose pas des moyens qui lui permettraient de jouer un rôle réel dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes économiques. De même, selon le représentant de l'Union des syndicats de la Macédoine, M. Vanco Muratovski, que les missionnaires ont pu rencontrer, le CES local n'existe que formellement et n'est pas associé à la définition des politiques envisagées par le gouvernement.

Quant au dialogue social noué entre les partenaires sociaux eux-mêmes, il demeure encore faible. En effet, après l'éclatement de la Yougoslavie, il a fallu, dans un contexte difficile, créer de nouvelles structures syndicales, mais à ce jour, l'institution d'un véritable dialogue social peine à émerger. Plus fondamentalement, plusieurs éléments peuvent expliquer cette situation : l'indigence de la législation sociale dans des États réticents à reconnaître les organisations syndicales comme des interlocuteurs, des organisations patronales peu ouvertes à l'idée même de démocratie sociale, la faiblesse des ressources des syndicats.

L'exemple des syndicats serbes est, à cet égard, frappant. Le patrimoine syndical hérité de l'ancien régime a été confié en totalité à la confédération historique. Cependant, le débat sur sa répartition perdure malgré les engagements pris par l'État. De ce point de vue, il est devenu un enjeu à la fois matériel et symbolique auquel est attentive la Confédération européenne des syndicats.

On soulignera néanmoins que les syndicats locaux bénéficient du soutien de leurs homologues dans les États membres de l'UE ainsi que des organisations syndicales européennes ou internationales, dont les actions visent à favoriser à leur profit contacts, échanges, formation de syndicalistes... Certaines organisations des Balkans sont, en outre, éligibles aux aides des programmes CARDS.

⁴⁸ Entretien avec la délégation du CES, le 21 février 2007, à Belgrade.

⁴⁹ Entretien avec la délégation du CES, le 22 février 2007, à Belgrade.

En réalité, **la thématique du dialogue social n'est pas séparable des problèmes plus généraux que connaît encore la région en matière d'État de droit et d'enracinement de la démocratie.** Les déficiences de l'administration et de la justice génèrent un climat général de méfiance. Dans son avis du 17 mai 2006 sur la situation de la société civile dans les Balkans occidentaux, le Comité économique et social européen (CESE) estimait *qu'en dépit des progrès qui ont été réalisés, les institutions et structures sociales ne sont pas encore consolidées. [...] les efforts déployés par les organisations internationales et européennes n'ont pas eu les résultats escomptés, notamment en raison de l'absence d'un modèle unique de dialogue social [...]*, tout en reconnaissant néanmoins qu'il *ne fait aucun doute qu'il faut un certain temps pour avoir un dialogue social de qualité suffisamment approfondi*⁵⁰.

5. L'émergence d'une société civile organisée dans les Balkans

Appliqué aux Balkans, le concept de société civile traduit une réalité tout à la fois embryonnaire et complexe. Dans la plupart des pays de la zone, la société civile n'en est qu'à ses prémises. Il existe bien des associations et des organisations non gouvernementales qui apportent leur aide aux populations, ainsi que des organisations syndicales et patronales en formation, mais elles doivent encore dépasser les clivages communautaristes, corporatistes, religieux ou ethniques.

Dans son avis précité sur la situation de la société civile dans les Balkans occidentaux, le Comité économique et social européen a identifié quatre catégories d'organisations : les organisations créées pour lutter contre les régimes anciennement en place ; celles qui mettent en œuvre les programmes d'aide internationaux ; celles qui agissent en faveur de groupes sociaux vulnérables et enfin, les organisations agricoles.

Dans l'ensemble, ces organisations souffrent d'une viabilité financière incertaine, du fait de leur large dépendance aux bailleurs de fonds internationaux, notamment d'ONG des pays anglo-saxons (États-Unis particulièrement) très présentes et très actives sur le terrain. La France, à travers son propre réseau, apparaît au contraire très en retrait. Mais, plus fondamentalement, les organisations locales, dans un contexte politique très mouvant, peinent à définir leur positionnement, leur rôle et la manière de le tenir.

Le premier forum de la société civile des Balkans occidentaux, organisé par le CESE en mars 2006, a souligné **la nécessité de réserver, par le biais de l'instrument de préadhésion, des aides financières aux activités des organisations de la société civile.** Il s'agirait de les impliquer plus significativement dans le processus de stabilisation et d'association.

⁵⁰ CESE 751/2006, *Situation de la société civile dans les Balkans occidentaux*, 17 et 18 mai 2006.

La délégation du CES a d'ailleurs eu l'occasion de rencontrer les responsables de diverses ONG qui consacrent leur activité à soutenir l'émergence d'un État de droit et elle a pu constater combien leurs propos convergent pour reconnaître la fragilité et la précarité du mouvement associatif dans l'ensemble de ces pays : MJATT (Assez !) et l'Institut des médias en Albanie, « Réveillez-vous ! » et « l'Association des Femmes » en Macédoine, ou encore « Transparency International », le Comité d'Helsinki pour les droits de l'Homme et Initiative citoyenne en Serbie... pour ne citer que quelques structures.

B - LES CHALLENGES POUR L'UNION EUROPÉENNE

Après les référendums français et hollandais rejetant, en mai et juin 2005, la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'Union semblait à la peine. La crise affectait son fonctionnement et ses structures et, plus fondamentalement, posait la problématique des buts de la construction européenne et du champ de ses interventions. L'accord finalement obtenu au Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 marque une volonté de relance et pourrait être l'amorce d'une sortie de crise.

Mais, au-delà, la question des frontières de l'Europe, donc de la délimitation de son territoire, n'en reste pas moins posée. L'Union ne pourra se dispenser de prendre position sur ce point.

1. Le pari de la relance institutionnelle et politique.

En 1997, le traité d'Amsterdam avait reporté la question de la réforme institutionnelle. Le traité de Nice et le Protocole sur l'élargissement qui lui est annexé⁵¹, ont permis certaines évolutions en modifiant la pondération des voix au Conseil, en étendant - de façon limitée - le champ des décisions prises à la majorité qualifiée ou encore, en prévoyant, à terme, une réduction du nombre de commissaires.

Mais ces innovations, obtenues après de difficiles tractations se bornaient au strict minimum. Les négociateurs de l'accord intergouvernemental en étaient d'ailleurs conscients : une « Déclaration sur l'avenir de l'Union », annexée au traité de Nice, prévoyait l'ouverture d'un débat plus large et plus approfondi sur l'avenir de l'Union. Elle conduira à la convocation, début 2002, de la Convention sur l'avenir de l'Union, dont les travaux déboucheront sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Cependant, le rejet du texte par deux pays fondateurs a suspendu le processus de réforme, contraignant l'Union à fonctionner, depuis deux ans, selon des règles peu adaptées. Or, la mise en œuvre des politiques agricole, de recherche, de transports, d'environnement ou d'énergie suppose des institutions en mesure de prendre des décisions et de les financer. C'est bien désormais la

⁵¹ Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007 à l'occasion des adhésions de la Bulgarie et de la Roumanie.

question de la possibilité même de poursuivre l'approfondissement des politiques communautaires ou simplement de continuer à les financer dans les mêmes conditions qui est posée avec acuité.

Les demandes d'adhésion présentées par les pays des Balkans interviennent dans un contexte difficile. Comment l'Union pourrait-elle accueillir de nouveaux membres alors que l'efficacité de son fonctionnement n'est d'ores et déjà plus garantie dans la configuration actuelle ? Davantage que les critères géographiques ou économiques posés par le traité, ce sont les limites de « la capacité d'absorption » de l'Union qui constituent le frein le plus puissant à un nouvel élargissement. Réuni spécialement sur ce thème les 14 et 15 décembre 2006, **le Conseil européen a souhaité que le rythme de l'élargissement tienne compte de la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres**, car *la réussite de l'intégration européenne exige que les institutions de l'UE fonctionnent efficacement et que les politiques de l'UE soient développées encore et financées de manière durable*.

Certes, il n'a jamais été expressément question de « marquer une pause » dans les élargissements, et « l'avenir européen » des Balkans, loin d'être remis en question, a régulièrement été confirmé par le Conseil européen. Pour autant, la volonté de tenir compte d'une réelle « fatigue de l'élargissement » est évidente. La *nécessité de veiller à ce que l'UE soit en mesure de fonctionner politiquement, financièrement et institutionnellement lorsqu'elle s'élargit*, déjà mentionnée dans les conclusions de Copenhague en 1993⁵², a souvent été rappelée.

Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 devait relever ce véritable « défi institutionnel ». Le compromis dégagé avec difficulté rend certainement possible une relance de la construction européenne. Malgré de réels antagonismes initiaux, le mandat détaillé d'une prochaine conférence intergouvernementale a été adopté, ouvrant la voie à « un traité modificatif » de l'Union et de ses institutions. L'accord, complexe, porte notamment sur une extension du champ de la procédure de codécision et de la majorité qualifiée, la mise en place d'une présidence du Conseil européen plus longue - deux ans et demi renouvelable une fois -, l'institution du poste de « Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité⁵³ », ou encore l'attribution de la personnalité juridique à l'Union européenne elle-même. Loin des ambitions du traité préparé par la Convention pour l'Europe, l'approche agréée par les chefs d'État et de gouvernement est avant tout pragmatique. Le terme de « Constitution », ainsi que les références aux symboles européens (drapeau, hymne et devise) sont abandonnés mais la possibilité de créer des « coopérations renforcées », qui permettent à certains États d'aller plus vite sur

⁵² Le Conseil européen de Copenhague se référerait à « la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne ».

⁵³ Ce poste regroupera les fonctions actuellement détenues par le Haut représentant pour la PESC et le commissaire européen aux relations extérieures de l'UE.

certaines dossiers, est élargie. La méthode est aussi progressive : un accord s'est dégagé pour recourir, par exemple, au système de la « double majorité »⁵⁴ mais celui-ci ne s'appliquera qu'à partir de 2014.

Dans l'ensemble, les réformes adoptées par les dirigeants de l'UE rendent donc possibles, du point de vue institutionnel, d'autres adhésions. Mais la « capacité d'absorption » de l'UE ne constitue pas l'unique préalable à un nouvel élargissement. Le processus est d'abord politique et reste entre les mains du Conseil des ministres, du Conseil européen et du Parlement européen. Les chefs d'État et de gouvernements ont d'ailleurs souhaité confirmer leur marge de manœuvre face aux demandes d'adhésion. Le traité modificatif prévoit ainsi d'ajouter, dans l'article 49 du traité UE qui fixe les critères d'éligibilité et organise la procédure d'adhésion à l'Union, la précision selon laquelle *les critères d'éligibilité ayant fait l'objet d'un accord du Conseil européen seront pris en compte.*

2. Le caractère inédit d'un éventuel nouvel élargissement

L'élargissement de l'Union aux Balkans occidentaux diffèrera grandement des précédents élargissements, y compris des dernières vagues d'intégration qui s'étaient pourtant déjà opérées vers les pays de l'ancien bloc communiste. Il n'est pas envisageable de proposer aux pays des Balkans de suivre, selon les mêmes modalités, le chemin qu'ont parcouru les pays d'Europe centrale et orientale, il y a quelques années. **Pour la première fois, en effet, l'Union négocie avec des États encore inscrits dans un processus de construction (*state-building*) dont elle est elle-même partie prenante.**

Certes, tous les pays des Balkans ne peuvent pas, à cet égard, être mis sur le même plan. L'Albanie constitue une véritable nation au sens où on l'entend traditionnellement. Même si elle a tardé à se doter d'un fonctionnement politique moderne visant à assurer la primauté du droit - et quelles qu'en soient encore les anomalies -, elle a l'avantage de ne pas connaître de tensions religieuses, ethniques ou territoriales. De même, la Croatie se distingue des autres pays issus de l'éclatement yougoslave en reposant sur une véritable unité qui lui a permis de se réformer rapidement.

Le reste de la région est dans une situation encore très mouvante, ce qui place l'Union dans une position inédite et délicate : **elle est tout à la fois un acteur de premier plan dans la construction de ces États et un partenaire dans les négociations sur l'élargissement.** Dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, elle utilise, au demeurant, la perspective d'adhésion comme un instrument d'encouragement et de progrès. Elle doit, pour reprendre les termes du Professeur Rupnick, *gérer simultanément un processus de fragmentation inachevé et une lointaine perspective d'adhésion*⁵⁵.

⁵⁴ Selon ce système, pour être adoptée, une décision devra recevoir l'accord de 55 % des États membres représentant au minimum 65 % de la population de l'UE.

⁵⁵ Audition devant la section des relations extérieures du CES, le 19 septembre 2006.

Cette situation totalement inédite est compliquée par **l'impératif de ne pas contribuer à créer de nouvelles séparations au sein de la région**. L'Union doit veiller à ce que le cours des négociations, qui s'approfondissent à des vitesses variables selon les progrès de chacun, n'aboutisse pas à ériger de « nouvelles frontières » entre pays susceptibles d'intégrer l'Union et ceux qui peineraient à se diriger vers cet objectif. Si la progression des négociations avec l'UE constitue la priorité pour tous les gouvernements de la région, l'existence d'une certaine forme de concurrence entre les pays des Balkans ne doit pas, à cet égard, s'effectuer au détriment du nécessaire approfondissement de la coopération entre eux.

Enfin, dans la perspective de cet éventuel futur élargissement, on ne saurait faire fi des sentiments plus mitigés qui habitent l'opinion publique. S'il demeure, au sein des pays candidats, une « envie d'Europe », en revanche, dans les pays déjà membres, la question de l'élargissement de l'Union, comme au demeurant toutes les autres questions européennes, fait l'objet de controverses. Parallèlement, l'opinion publique exige d'être davantage associée à la construction européenne et la tendance est à la recherche d'une plus grande implication des citoyens au projet européen. La loi constitutionnelle française du 1^{er} mars 2005 s'inscrit dans ce mouvement. Sauf à ce qu'il soit de nouveau revu à l'avenir, le titre XV modifié de la Constitution de 1958 impose désormais une ratification par référendum des éventuels futurs élargissements. Cette innovation ne concerne que les États pour lesquels les négociations d'adhésion ont été ouvertes après le 1^{er} juillet 2004, ce qui exclut la Croatie. Pour les autres, cette réforme modifie singulièrement les conditions d'adhésion. Leur entrée dans l'UE fera, en France, l'objet d'un débat populaire : l'opinion publique devra donc être convaincue des effets positifs de chacune de ces nouvelles adhésions.

3. Les déficits de communication et de mobilisation de la société civile

L'opinion publique des pays membres pourrait s'interroger sur les bienfaits d'une ouverture de l'Union européenne aux pays des Balkans. Si de telles réserves ne peuvent pas être attribuées aux seules lacunes de la politique de communication des institutions européennes, on peut tout de même regretter que ces dernières, pas plus que les autorités nationales, n'aient été en mesure ni de faire mieux connaître une région qui pâtit trop souvent d'une image négative et d'idées toutes faites, ni de promouvoir l'action constructive qu'y est menée depuis plusieurs années. De même, la société civile pourrait-elle être davantage partie prenante à la mise en œuvre du processus de stabilisation et d'association dans les Balkans.

3.1. Les lacunes de la communication

L'Union européenne communique peu sur les résultats de son action dans l'Europe du Sud-Est. Elle n'a pas su regagner, sur la question balkanique, la crédibilité que son inaction et ses divisions lui ont fait perdre au début des années 90. L'impression d'une Europe impuissante persiste alors que, sur le terrain, les actions se sont multipliées et que leurs résultats sont sans précédent. **Les formidables progrès réalisés par la PESC et sa contribution à la pacification de la région, sont peu connus.** L'ampleur du soutien économique européen est mal évalué - ce à quoi la complexité et la multiplicité des instruments européens ont d'ailleurs pu contribuer. L'aide économique de l'Union est peu lisible, difficilement quantifiable et devient *in fine* peu visible.

De même, **les médias relèvent-ils peu les progrès engrangés par les pays des Balkans grâce au processus de stabilisation et d'association.** Parce que son objet est de contribuer, dans une relation partenariale, à façonner des États démocratiques fondés sur des économies saines, ce mécanisme, relié à la perspective d'adhésion, constitue pourtant un modèle d'incitation aux réformes unique dans l'histoire.

Ces déficits de communication sur les évolutions récentes de la région et sur leurs perspectives entretiennent les réserves de l'opinion publique vis-à-vis d'un nouvel élargissement. En réalité, dans un contexte marqué par la mondialisation et la morosité économique, les débats se focalisent sur les limites de la capacité d'absorption de l'Union. **Les profits que l'Europe tirerait d'un nouvel élargissement sont peu évoqués.** Si l'on comprend bien l'intérêt que peuvent trouver les pays candidats à rejoindre l'UE, nombreux sont ceux qui, faute d'une vision collective ambitieuse, perçoivent mal les conséquences positives que pourrait également produire cet élargissement pour l'Union elle-même.

Le bilan des précédents élargissements n'a d'ailleurs jamais été réellement dressé. La réussite macro-économique des États d'Europe centrale et orientale, qui se sont rapidement intégrés dans l'espace économique européen, est mal perçue par l'opinion publique. Pourtant, ces pays connaissent une croissance soutenue qui a été largement bénéfique aux exportations et aux investissements étrangers, notamment en provenance des pays les plus anciens de l'Union européenne.

S'agissant des Balkans, la nécessaire démarche pédagogique, qui consisterait à expliquer les retombées positives de leur intégration dans l'UE pour les échanges commerciaux et, au-delà, pour l'activité économique de l'ensemble des États membres, n'a pas été accomplie et on ne peut que le déplorer.

Les autres éléments d'appréciation - au-delà même du volet économique - qui permettent de penser que « ce qui est bon pour les Balkans, est bon pour l'Europe », sont peu mis en avant. Rien n'est fait, par exemple, pour expliquer que la sécurité de l'Union dépend de la stabilité de cet espace géographique. Pourtant, lui fermer la porte de l'Europe aurait à cet égard des conséquences potentiellement dramatiques. Le maintien de la région en dehors de l'UE et dans une situation de retard économique préoccupante contribuerait vraisemblablement à aggraver son instabilité politique et, finalement, à attiser les extrémismes. La sécurité de l'Union ne pourrait qu'être fragilisée par la persistance de tensions dans un espace géographique voisin. On comprend dans ces conditions la suggestion, formulée par le professeur Rupnick, de prendre en compte *les coûts d'un non-élargissement*⁵⁶.

3.2. *La nécessaire mobilisation de la société civile*

La société civile peut jouer un rôle significatif dans la création de liens concrets et profonds entre l'UE et les Balkans occidentaux. C'est par son biais, et par le jeu des nombreux acteurs de terrain qui la constitue - ONG, syndicats, associations culturelles... - que pourra se réaliser progressivement un authentique rapprochement entre les pays de la région et les États membres.

Les autorités nationales et les institutions de l'UE, en particulier les organes de la société civile organisée (CESE, CES nationaux ou structures équivalentes...), ont un rôle à jouer pour susciter des échanges humains, économiques et sociaux avec les Balkans, souvent plus concrets et plus efficaces que les grands programmes institutionnels élaborés à cette fin.

Dans cette perspective, la création du « comité de suivi de la société civile UE-Croatie », qui a tenu sa première réunion à Bruxelles le 12 mars 2007, constitue une initiative qui mérite d'être relevée. Il a vocation à assurer une information régulière des organisations de la société civile des deux parties (États membres/Balkans) sur l'état des négociations d'adhésion, en leur offrant ainsi la possibilité de juger des progrès enregistrés. Au-delà, il devrait associer la société civile au processus de mise en œuvre des réformes qu'implique le processus de stabilisation et d'association. Des comités similaires devraient d'ailleurs voir le jour au fur et à mesure des évolutions des négociations avec les autres pays candidats.

Quant aux concours matériels ou financiers apportés par les institutions européennes à diverses manifestations favorisant le dialogue entre les sociétés civiles, ils vont également dans le bon sens.

⁵⁶ Audition devant la section des relations extérieures du CES, le 19 septembre 2006.

Mais, sans un assouplissement de l'actuelle politique restrictive des États membres de l'UE en matière de visas, qui limite singulièrement les contacts interpersonnels directs entre les peuples, il ne pourra y avoir d'intensification de ces relations. Les ressortissants des Balkans sont, en effet, soumis à un régime de visas pour pénétrer, même pour un court séjour, dans l'espace Schengen et cette question se révèle d'une extrême sensibilité: l'obligation de visa, réellement contraignante dans la pratique, est ressentie comme un recul humiliant car elle n'existait pas du temps de la Yougoslavie. Les populations locales, qui font d'importants et difficiles efforts dans le cadre des réformes demandées par le PSA, s'attendent à en recevoir des contreparties concrètes. L'exigence de visas est d'autant moins comprise que les intentions d'émigration sont faibles.

Le 13 novembre 2006, le Conseil a donné mandat à la Commission pour mener des négociations en vue de faciliter le régime des visas. À ce stade, les projets d'accords (qui devraient être conclus et entrer en vigueur avant la fin de 2007) prévoient seulement un « assouplissement » des formalités d'obtention des visas sous la forme d'une réduction des frais de traitement des dossiers ou d'un assouplissement des exigences en termes de pièces justificatives requises. De plus, ces modifications ne concernent que certains groupes de personnes, notamment les milieux d'affaires, les étudiants et les journalistes, et n'instaurent pas un régime d'exemption.

4. Le défi du Kosovo comme test de la crédibilité de la politique extérieure de l'Union

Le Kosovo (15 % du territoire de la Serbie, 2 millions d'habitants⁵⁷ dont plus de 90 % appartiennent à la communauté albanaise), a longtemps bénéficié d'un statut lui garantissant une certaine autonomie. À la fin des années 1990, le président Milosevic a brutalement mis fin à cette situation en procédant à une reprise en main totale de l'administration et en opposant une féroce répression à la résistance kosovare. Bien que divisée entre les partisans de la Ligue démocratique du Kosovo (LSK) et ceux de l'Armée de libération du Kosovo (UCK), celle-ci, remarquablement organisée et efficace, a toujours unanimement revendiqué l'indépendance. Pour elle, les terribles violences exercées par les autorités de Belgrade contre la population kosovare rendent toute poursuite d'une existence commune irrévocablement et définitivement impossible.

⁵⁷ Sur 10 millions en Serbie.

L'échec des négociations de Rambouillet a débouché, en mars 1999, sur une intervention militaire de l'OTAN à l'issue de laquelle l'armée serbe s'est retirée. Le 10 juin 1999, le Conseil de sécurité de l'ONU adoptait la résolution 1244 qui mettait fin à la répression et entendait faciliter *l'instauration d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles* au Kosovo, qu'il plaçait sous l'administration d'une police internationale (la MINUK) et, pour ce qui est du volet « sécurité », de l'OTAN (la KFOR, qui comptera jusqu'à 45 000 soldats⁵⁸).

La Communauté internationale a effectivement exercé les fonctions d'administration civile de base et supervisé la mise en place d'institutions autonomes et démocratiques au Kosovo, auxquelles elle a progressivement transmis les responsabilités. Dans son rapport d'étape de novembre 2006, la Commission européenne constate que des progrès ont été accomplis dans le sens d'une plus grande responsabilisation des institutions provisoires du gouvernement autonome et du renforcement de l'Assemblée parlementaire.

Si les réalisations sont loin d'être négligeables, elles ne doivent cependant pas masquer la réalité. Malgré une amélioration de sa situation économique que laissent entrevoir la reprise de la croissance (+ 3,2 % en 2006) et des investissements (+ 10 % en 2006), le Kosovo vit encore essentiellement de l'aide extérieure. À elle seule, l'AER a engagé, depuis 1999, 1,1 milliard d'euros, les États-Unis ayant apporté une somme équivalente. Aujourd'hui encore, 37 % des Kosovars vivent avec cinq euros par jour, le chômage tourne autour de 40 %. L'économie, très largement informelle, est gangrenée par les mafias et les trafics. La société reste organisée sur un mode clanique et la corruption se situe à tous les échelons. La justice fonctionne mal au motif d'une grande instabilité juridique et de magistrats en nombre suffisant.

En outre, entre l'impatience de la population albanaise et l'attitude de Belgrade, une atmosphère tendue règne sur tout le territoire du Kosovo. Elle a plusieurs fois dégénéré en émeutes violentes, comme en mars 2004, en novembre 2006 - après l'adoption par référendum de la nouvelle Constitution de la Serbie réaffirmant sa souveraineté sur le Kosovo -, ou en février 2007 - à l'occasion d'une manifestation réclamant l'indépendance immédiate. Quant aux minorités, en particulier Serbe et Rom, elles sont toujours confrontées à des discriminations dans de nombreux domaines.

⁵⁸ Aujourd'hui, la KFOR ne compte plus que 16 000 hommes. Avec 2 000 personnes, les militaires français forment le troisième contingent, derrière les Allemands (2 510 hommes) et les Italiens (2 040 hommes), parmi 35 pays contributeurs.

Toute la communauté internationale s'accorde désormais pour estimer que **le statu quo n'est plus tenable et que le protectorat actuel a fait son temps**. Après quatorze mois de pourparlers, l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari, chargé par l'ONU et le groupe de contact⁵⁹, de présenter des propositions pour sortir de l'impasse, considère que *le maintien d'une administration internationale n'est pas tenable*, mais aussi que *la réintégration dans la Serbie n'est pas une option viable*.

Dans son rapport⁶⁰, transmis par le secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité le 26 mars 2007, Martti Ahtisaari propose une souveraineté sous supervision internationale, au sein de laquelle la minorité serbe jouirait d'une large autonomie. Même si *la capacité du Kosovo à relever seul les défis de la protection des minorités, du développement démocratique, du redressement économique et de la réconciliation reste limitée*, une telle évolution constitue, selon lui, la seule *option réaliste* qui rendra les institutions démocratiques du Kosovo *pleinement redevables de leurs actions*.

Le rapport Ahtisaari contient les détails d'une « proposition globale de règlement ». Le Kosovo se doterait d'une Constitution assurant la primauté du droit et des normes internationales. Il aurait le droit de négocier et de conclure des accords internationaux. Les droits des communautés seraient protégés, l'albanais et le serbe seraient érigés en langues officielles⁶¹. Le pouvoir serait largement décentralisé et la communauté serbe disposerait, à un degré élevé, du contrôle de ses propres affaires au travers de larges compétences reconnues aux municipalités à majorité serbe (autonomie financière, prérogatives élargies en matière de sécurité, possibilité de se regrouper en associations et d'entretenir des relations directes avec la Serbie). En outre, les sites de l'Église orthodoxe serbe du Kosovo bénéficieraient d'une protection particulière, grâce notamment à une présence militaire internationale.

La responsabilité première de la mise en œuvre de ce processus incomberait aux autorités kosovares. Néanmoins, un bureau civil international (ICO), doté de pouvoirs de contrôle et de sanctions, veillerait, en étroite collaboration avec elles, à sa mise en place. Il ne s'agirait pas d'une nouvelle MINUK : l'ICO n'aurait pas vocation à s'immiscer dans les affaires intérieures du Kosovo et comprendrait trois fois moins de personnels que la force de l'ONU.

Si les Nations unies resteraient pleinement mobilisés au Kosovo jusqu'au terme de la résolution 1 244, elles n'assureraient plus la direction des opérations sur place après l'entrée en vigueur du futur statut. Dans cette reconfiguration **l'Union européenne aurait un rôle majeur à jouer**. Ainsi, le Haut représentant placé à la tête de l'ICO serait européen - avec un adjoint américain - et serait à la

⁵⁹ Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Russie.

⁶⁰ Rapport de l'envoyé spécial du secrétaire général sur le statut futur du Kosovo, document ONU S/2007/168.

⁶¹ Les langues des autres communautés (turc, bosnien, rom...) auraient un statut de langue « d'usage officiel ».

fois le représentant de la communauté internationale et le représentant spécial de l'UE. Cette dernière a déjà fait part de sa volonté de jouer un rôle de premier plan en matière de police et de justice. Le 10 avril 2006, le Conseil des ministres de l'UE a mis en place, dans le cadre de la PESD, une équipe de planification (EPUE), d'ores et déjà chargée de préparer la mission « État de droit » que l'Union dirigera au sein de l'ICO. Il s'agit, notamment, de **permettre un éventuel déploiement rapide de policiers et de juges européens, qui pourrait être décidé dès l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité prenant la relève de la résolution 1 244**. Dans l'ensemble, il s'agirait de la plus grande opération de gestion civile de crise jamais réalisée par l'UE.

Cependant, **de nombreuses incertitudes continuent à peser sur les suites qui seront données à cette proposition.**

Un premier point tient aux **choix stratégiques qu'opèrera le gouvernement de Belgrade**. À ce stade, la ligne demeure celle du refus de toute évolution vers une forme d'indépendance du Kosovo.

Une seconde incertitude concerne **la réaction des membres du Conseil de sécurité**, en principe seul en mesure de prendre la décision finale. L'attitude de la Russie, qui s'oppose à toute solution « non agréée » par les deux parties, a conduit les promoteurs de ce premier projet à renoncer à le mettre au vote et à saisir de nouveau le groupe de contact.

Une évolution vers la reconnaissance du Kosovo, sans passer par une résolution de l'ONU, pourrait se dessiner. Les États-Unis seraient déjà prêts à cette perspective. Pour l'UE, la décision est difficile à prendre car, elle impose de parvenir à une position partagée à vingt-sept sur la possibilité de se dispenser de la légitimité d'une reconnaissance par l'ONU. Et tous les États membres ne sont pas sur la même ligne : l'Espagne, la Roumanie et la Slovaquie expriment ainsi des réserves sur la proclamation de l'indépendance de cette province.

En tout état de cause, **le devenir du Kosovo représente un défi de première importance pour l'Union européenne**. De fait, **il en va de son affirmation comme grande puissance diplomatique sur la scène internationale**. Elle a assurément **un rôle particulier à jouer dans la région car elle dispose, envers les gouvernements de Serbie et du Kosovo, d'un levier unique : la perspective européenne**, laquelle motive autant Belgrade que Pristina - même si les questions de l'intégration européenne de la Serbie et du règlement du statut du Kosovo constituent officiellement deux processus séparés. **L'influence de l'Union européenne sur le cours des événements dépendra de sa capacité à définir des choix puis à prendre ses responsabilités**, ce qui lui a très fortement fait défaut aux débuts du conflit ex-yougoslave.

CONCLUSION

Depuis la chute du mur de Berlin et la fin du communisme en Europe centrale et orientale, la transformation de la scène internationale s'est accélérée.

La Chine est sur le point de devenir la troisième puissance économique mondiale et s'affirme comme un pôle de plus en plus déterminant, tant au plan économique, que politique et militaire.

L'Inde la suit, avec un succès grandissant, notamment dans le domaine, fondamental pour l'avenir, des technologies de souveraineté et, dans ce monde multipolaire, d'autres puissances émergent, tel le Brésil.

Dans le même temps, si les États-Unis ont réussi à maintenir leur suprématie, ils voient néanmoins progresser des signes inquiétants de faiblesse, comme les déficits de leur commerce extérieur et de leur balance des paiements et l'aggravation de leurs échecs dans leurs interventions extérieures.

Quant à l'Union européenne, communauté de près de cinq cent millions d'êtres humains, ayant ordonné son économie et amorcé une existence politique internationale, elle reste confrontée à de nombreux challenges parmi lesquels l'achèvement de la reconstruction politique, économique et sociale de la région des Balkans. En effet, et plus encore que nulle part ailleurs, de la pacification et du développement de cet espace dépendent la stabilité et la prospérité de tout le continent européen.

Or, peut-on dire que nous nous intéressons sérieusement au sort des Européens du Sud-Est qui, sans qu'ils ne soient nullement abandonnés par l'Union européenne et la Communauté internationale, se voient néanmoins délaissés par la curiosité médiatique ?

Les touristes français, qui sont de plus en plus séduits par la côte dalmate, se rappellent-t-ils qu'il y a quelques années à peine, elle était sous les feux de l'artillerie serbe ?

Qui nous parle également encore des centaines de milliers de réfugiés et de déplacés de Croatie, de Bosnie-Herzégovine, du Kosovo, de Serbie, en attente d'une réinstallation définitive ? Qui évoque aujourd'hui toutes ces familles brisées par les guerres des Balkans ?

Pourtant, l'Europe et les États-Unis continuent de ne pas ménager leurs aides, comme ils l'ont fait depuis quinze ans, y compris par le sang versé de leurs soldats.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas ignorer l'influence religieuse, dans sa diversité, sur la situation politique dans les Balkans occidentaux. Cela se constate en voyant se multiplier des lieux de culte musulman financés par la Turquie et les pays du Golfe en Bosnie, en Albanie, en Macédoine et au Kosovo. Cela, paraît, aussi, évident dans l'appui apporté par les Russes à la position intransigeante des Serbes à l'égard du Kosovo. Cela se traduit, enfin, par le soutien de certains partis politiques allemands et autrichien à l'adhésion de la Croatie à l'UE.

Dans cette perspective, le Conseil européen n'a cessé de réitérer solennellement et sans ambages ses engagements actés lors du Sommet de Thessalonique, en considérant que tous les pays de l'Europe du Sud-Est ont vocation à rejoindre, sans tarder, l'Union européenne. Mais faut-il pour le favoriser laisser s'accréditer auprès des gouvernements et des opinions publiques concernées le sentiment que l'adhésion à l'UE irait de pair avec celle à l'OTAN ? Compte tenu des tensions qui se font jour entre cette organisation et la Russie, l'UE aurait tout intérêt à rappeler sa spécificité.

En s'appuyant sur la société civile des pays de la région, peu compromise dans les échecs du passé, les institutions européennes et les gouvernements des États membres auraient également avantage à développer une campagne d'information sur la géographie, l'histoire et la culture qui lient l'Union européenne aux Balkans occidentaux.

Cela impliquerait de façon pratique et, comme signe fort de confiance et d'encouragement, de renoncer à l'obligation de visa inutilement vexatoire pour les pays de cette région mais à la condition d'un renforcement de la coopération transfrontalière.

Si tous les Balkans occidentaux sont appelés à intégrer l'Union au cours de la prochaine décennie, un accueil particulier pourrait être d'autant plus facilement accordé à la candidature croate dans les deux ans qui viennent que ce pays est le mieux préparé pour cette adhésion.

Sans attendre l'évolution du gouvernement serbe à l'égard de l'indépendance du Kosovo, la Commission européenne a décidé d'accélérer le processus conduisant à la future adhésion de la Serbie, sachant qu'à cette échéance, il est à supposer qu'elle exigera en contre partie la reconnaissance de la souveraineté kosovare.

Comme elle l'a fait, l'Europe doit continuer à mettre en œuvre, en Bosnie-Herzégovine, les dispositions nécessaires auprès des trois communautés de ce pays, pour parvenir à un consensus sur de nouvelles institutions pérennes.

Enfin, est-il bien utile de tergiverser pour reconnaître, selon les conditions posées par le rapport d'Athisaari, l'indépendance du Kosovo, sinon à courir le risque que s'embrasent à nouveau les ardeurs guerrières qui couvent encore chez certains Kosovars ?

L'Union a aujourd'hui tant à entreprendre, dans l'urgence, pour prendre la place qui lui revient dans le concert international, qu'elle devrait, en l'expliquant, saisir à bras le corps les problèmes des Balkans occidentaux.

L'Union européenne pourrait, si elle le décidait avec force et conviction, dépasser les obstacles qui demeurent pour apaiser les populations des Balkans occidentaux et faire régner la concorde. Cette tâche serait, à l'évidence, à la mesure des moyens que l'Union s'est accordée.

L'Europe pourrait alors se consacrer à un objectif d'une toute autre ampleur et qui consisterait à se projeter en une puissance indépendante, souveraine et solidaire.

ANNEXE

Résultat du vote de l'étude en section, le 2 octobre 2007

Ont voté pour : 18

Agriculture..... M. Lemétayer
 Associations M. Roirant
 CGT M. Delmas
 CGT-FO MM.Lemercier,Veyrier
 Coopération..... M. Fosseppez
 Français établis hors de France,
 épargne et logement..... M. Cariot
 Mutualité M. Davant
 Personnalités qualifiées M. d'Aboville,
 Mme Cuillé,
 M. Figeac,
 Mme Kristeva-Joyaux,
 MM. Nouvion, Roussin
 M. Pasty

Membres de section : Mme Braquy, M. Diguët,
 M. Terrenoire

S'est abstenu : 1

Membre de section : M. Gordon-Krief

BIBLIOGRAPHIE

- Bolopion Philippe, *L'ONU recommande « l'indépendance » du Kosovo*, Le Monde du 21 mars 2007.
- Castellan Georges, *Histoire des Balkans XIV^e-XX^e siècles*, Fayard, 2004.
- Châtelot Christophe, *Le Kosovo laissé pour compte*, Le Monde du 20 décembre 2006.
- Commission internationale sur les Balkans des Fondations Robert Bosch, Roi Baudouin, Marshall des États-Unis (Section allemande), Charles Stewart Mott, sous la présidence de Giuliano Amato, *The Balkans in Europe's Future*, avril 2005.
- Debié Franck, *Balkans : une criminalité (presque) sans mafias ?*, Critiques internationales 2001-3, n° 12.
- Dérens Jean-Arnault, *Ex-Yougoslavie, l'accusation de partialité*, Alternatives économiques, juin 2007.
- Dérens Jean-Arnault, *L'avenir du Kosovo*, in Questions internationales (La documentation française), « Les Balkans et l'Europe », n° 23, janvier-février 2007.
- Dérens Jean-Arnault, *Le mythe d'un Kosovo multiethnique*, Études, janvier 2007.
- Dérens Jean-Arnault, *Kosovo, année zéro*, Paris-Méditerranée, 2006
- Dijvak Jovan, *Sarajevo, mon amour*, entretiens avec Florence la Bruyère, Buchet-Chastel, 2004.
- Dumesnil Sophie, *Le processus d'intégration des Balkans dans l'Union européenne*, in AGIR revue générale de stratégie, *L'avenir européen des Balkans*, n° 19, octobre 2004.
- Eurochambres, « *Competitiveness of western Balkans companies* », 2005.
- Fernandez Julian, *Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie: quel bilan ?*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23 janvier-février 2007.
- Garde Paul, *De la question d'Orient à l'intégration européenne*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23 janvier-février 2007.
- Hassi Lauret, *Une démocratisation difficile*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23, janvier-février 2007.

Hatto Ronald, *L'Union européenne, l'OTAN et la gestion des crises yougoslaves*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23 janvier-février 2007.

Heimerl Daniela, « *Construire la paix : le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est* », Le courrier des pays de l'Est n° 1008, septembre 2000.

Heimerl Daniela, *UE-Balkans occidentaux: Après le sommet de Thessalonique de juin 2003*, Le courrier des pays de l'Est n° 1039, octobre 2003.

Kouchner Bernard, *Les guerriers de la paix*, Grasset 2004.

Krulic Joseph, *Des minorités en quête de statut*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23 janvier-février 2007.

Krulic Joseph, *Les Balkans : convergence ou divergence européenne*, in AGIR revue générale de stratégie, *L'avenir européen des Balkans*, n° 19, octobre 2004.

Lamotte Olivier, *Une zone de libre-échange en Europe du Sud-Est : pertinence et viabilité*, Le courrier des pays de l'Est, n° 1039, octobre 2003.

Lory Bernard, *L'Europe balkanique de 1945 à nos jours*, Ellipses, 1996.

Masja Béatrice, *Les stratégies globale de stabilisation des Balkans*, in AGIR revue générale de stratégie, *L'avenir européen des Balkans*, n° 19, octobre 2004.

Masson Diane, *Les recompositions politiques de l'ex-Yougoslavie : un état des lieux dix ans après*, Questions internationales n° 2, juillet-août 2003.

Masson Hélène (Fondation pour la recherche Stratégique, Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la défense), *L'Union européenne et l'expérience des Balkans*, 1^{er} septembre 2006.

de Montbrial Thierry, *L'enjeu de l'indépendance du Kosovo*, Le Monde du 7 avril 2007.

Morokvasic Mirjana, *Les réfugiés de l'ex-Yougoslavie*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23 janvier-février 2007.

Petit Yves, *Quelques réflexions sur la capacité d'intégration de l'Union européenne*, Revue du marché commun et de l'Union européenne, n° 506, mars 2007.

Prévélakis Georges, *Un espace européen*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23, janvier-février 2007.

Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23, janvier-février 2007.

Ragaru Nadège, *Le défi d'un nouvel élargissement de l'Union européenne*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23, janvier-février 2007.

Soliz Christophe, *La Bosnie-Herzégovine : réformer Dayton*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23, janvier-février 2007.

Sur Serge, *La métamorphose des Balkans*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23, janvier-février 2007.

Vukadinovic Nebojsa, *Bilan des transformations économiques depuis 1991*, in Questions internationales (La documentation française), *Les Balkans et l'Europe*, n° 23 janvier-février 2007.

Vukadinovic Nebojsa, *Les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans*, Politique étrangère 1/2000.

Union européenne

Commission européenne, *L'assistance humanitaire en ex-Yougoslavie : perspectives et orientations*, COM (1995) 564 du 17 novembre 1995.

Commission européenne, *La stabilisation et le processus d'association pour les pays d'Europe du Sud-Est*, COM (1999) 235 du 16 mai 1999.

Commission européenne, *Un avenir européen pour le Kosovo*, COM(2005) 156 du 20 avril 2005.

Commission européenne, *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006-2007* (y compris rapports de suivi 2006 et rapport spécial sur la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres), COM (2006) 649 du 8 novembre 2006.

Parlement européen, *Rapport sur la communication de la Commission sur la stratégie d'élargissement et les principaux défis 2006-2007*, doc.A6-0346/2006 du 29 novembre 2006.

Parlement européen, *Rapport sur les aspects institutionnels de la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux États membres*, doc. A6-0393/2006 du 16 novembre 2006.

Comité économique et social européen, *Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux*, avis 1624/2003 du 10 décembre 2003.

Comité économique et social européen, *Situation de la société civile dans les Balkans occidentaux*, avis exploratoire 751/2006 du 17 mai 2006.

Union de l'Europe Occidentale (UEO)

Rapport de l'Assemblée de l'UEO sur le rôle de l'Europe en Bosnie-Herzégovine, document UEO 1541, 41^{ème} session du 15 octobre 1996.

ONU

Rapport sur le statut futur du Kosovo de M. Ahtisaari Martti, envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU, adressé au Conseil de sécurité des Nations unies le 26 mars 2007 (<http://www.unosek.org/docref/rapport-francais.pdf>).

Sites internet

Agence européenne pour la reconstruction : <http://www.eur.europa.eu>

Assemblée de l'UEO : <http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/>

Comité Économique et Social Européen : <http://eesc.europa.eu/>

Commission européenne: <http://ec.europa.eu>

Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/>

Conseil des ministres de l'UE : <http://www.consilium.europa.eu/>

Le Courrier des Balkans: <http://balkans.courriers.info/>

HCR : <http://www.unhcr.fr/>

Ministère français des affaires étrangères : <http://www.diplomatie.gouv.fr/>

Missions économiques françaises à l'étranger :
<http://www.missioneco.org/annuaire/public/bureaux.cfm>

OSCE : <http://fr.osce.org/>

Pacte de stabilité : <http://www.stabilitypact.org/>

Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/>

TPIY : <http://www.un.org/icty/>

TABLE DES SIGLES

A
g
e
n
c
e
e

L'avenir des Balkans occidentaux s'inscrit depuis 2003 dans la perspective d'une adhésion à l'Union européenne. L'enjeu est majeur pour les deux parties : l'Union européenne doit s'ouvrir aux pays des Balkans et ces derniers, marqués par une histoire mouvementée, doivent en contrepartie réaliser les indispensables réformes politiques, économiques et sociales.

Cette étude, où sont notamment posées les questions du devenir de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, s'attache avant tout à présenter les atouts et les difficultés de l'intégration en cours des Balkans occidentaux au sein de l'Union européenne.