
Paix et sécurité en 2018

Évaluation des mesures de
l'UE en faveur de la
consolidation de la paix dans
les Balkans occidentaux



ÉTUDE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteure : Isabelle Ioannides

Unité « Évaluation de l'impact ex post »

Mai 2018 — PE 621.816

FR
(or. EN)

Paix et sécurité en 2018

Évaluation des mesures de l'UE en faveur de la consolidation de la paix dans les Balkans occidentaux

Cette première étude thématique de la collection «Paix et sécurité» porte sur les mesures prises par l'Union européenne (UE) pour consolider la paix dans les Balkans occidentaux. Chaque année, les études publiées dans cette collection examineront les résultats obtenus par l'UE dans le domaine de la paix et de la sécurité dans une région donnée.

La présente étude analyse l'action de l'UE dans les Balkans occidentaux afin de déterminer dans quelle mesure celle-ci est parvenue à transformer et à renforcer la gouvernance, l'économie et la résilience dans la région. L'étude s'articule autour de trois principales phases, connexes, parfois redondantes, de la consolidation de la paix après un conflit, à savoir les phases de stabilisation, de consolidation de l'État et d'élargissement de l'UE, afin d'expliquer les forces, les faiblesses et les limites de l'action de l'UE. Elle se conclut par une évaluation de la nouvelle stratégie de l'UE pour la région des Balkans occidentaux afin d'établir si elle peut corriger les défauts du passé et contribuer à faire progresser la région vers une paix réelle, sans exclusive et durable.

Une étude parallèle, publiée séparément, donne un aperçu de l'action actuelle de l'UE en matière de paix et de sécurité et des perspectives d'avenir. Ces études ont été rédigées en vue de leur présentation au Forum mondial Normandie pour la Paix, en juin 2018.

AUTEURE

Isabelle Ioannides, docteure en relations internationales, unité « Évaluation de l'impact ex post »

Pour contacter l'auteure, veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse : EPRS-ExPostEvaluation@ep.europa.eu

Graphiques préparés par l'auteure ainsi que Eulalia Clarós, Cecilia Isaakson et Odile Maisse, EPRS.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

La présente étude a été rédigée par l'unité « Évaluation de l'impact ex post » de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, qui dépend de la direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS) du Parlement européen.

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original : EN

Traduction : FR

Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Le présent document est rédigé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen dans le but de les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive de l'auteure et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Manuscrit original achevé en mai 2018.

Bruxelles, © Union européenne, 2018

Crédits photographiques : © stadtratte / Fotolia.

PE 621.816

ISBN 978-92-846-2944-2

doi:10.2861/ 247813

QA-01-18-510-FR-N

SYNTHÈSE

Dans les Balkans occidentaux, l'UE est passée d'une politique de stabilisation et d'endiguement à une politique bien plus ambitieuse de consolidation d'une « paix positive », consacrée par le processus d'élargissement de l'UE. Il s'ensuit que, pour rendre à la région sa normalité après une période de destruction radicale du capital humain et économique et y favoriser le retour à un mode de vie comparable à celui de l'UE, cette dernière ne s'est pas contentée de désarmer les parties en conflit, de réparer les routes, de rétablir la libre circulation des marchandises ou d'aider les réfugiés à rentrer chez eux. D'abord en Bosnie-Herzégovine puis dans le reste de la région, l'UE a plaidé pour une « paix positive », authentique et sans exclusive, qui suppose, dans les faits et pas seulement dans les discours, la réconciliation, le respect de l'État de droit, la tenue d'élections libres, l'égalité des chances et la politique sociale, la liberté de la presse, la participation de la société civile et la croissance économique.

Dans les années 1990, l'UE et ses États membres n'ont pas réussi à obtenir la fin du conflit militaire et des massacres en Bosnie-Herzégovine (1992-1996) et au Kosovo (1999). L'UE n'étant pas prête à conduire de telles missions, ce sont l'ONU, les États-Unis et l'OTAN qui ont dû intervenir pour mettre un terme à la guerre. Même si les États membres ont réussi à maintenir un large consensus sur des décisions importantes, ils se sont néanmoins heurtés et se heurtent toujours à de profondes divergences, par exemple sur la reconnaissance de la Croatie en 1991 et la question du statut du Kosovo depuis 1999. Parallèlement, d'autres grandes puissances comme les États-Unis, la Russie, la Turquie et la Chine, présentes sur un théâtre balkanique déjà bien encombré, exercent leur influence dans la région depuis ces dernières années, et certaines d'entre elles le font au détriment de l'UE.

Dans un contexte d'après-guerre – les phases de stabilisation et de construction de l'État, qui conduisent progressivement à la phase d'adhésion à l'UE –, l'UE (de concert avec d'autres donateurs) a joué un rôle de médiateur politique dans la région des Balkans occidentaux, déployé une aide humanitaire colossale, offert son aide aux réfugiés et aux personnes déplacées, et fourni un appui budgétaire ainsi qu'une assistance technique considérables pour la reconstruction. Pour atteindre son but, l'UE a choisi une stratégie à la fois régionale et nationale, qu'elle a progressivement liée à la stratégie d'élargissement. Elle a privilégié une stratégie civile liée à une aide budgétaire et technique substantielle, ainsi que le déploiement d'opérations de soutien de la paix. C'est ainsi que l'UE a cherché à œuvrer en faveur de la démocratisation et de la résilience des institutions, des sociétés et des économies des Balkans occidentaux, et mis comme condition à son assistance que les pays de la région se mettent en conformité avec les « normes européennes » (conditionnalité).

Bien que des progrès indéniables aient été accomplis dans la sécurisation, la stabilisation et, dans une certaine mesure, la consolidation et la réforme des institutions et de l'économie des pays des Balkans occidentaux, la « paix positive » reste difficile à atteindre.

- Si les efforts déployés par l'UE dans les années 1990 et 2000 pour **désenvenimer la situation puis la stabiliser** ont connu un certain succès, ils ont aussi eu un prix : une présence militaire de longue durée, des efforts constants de médiation, et la

présence massive, dans la région, de puissances tierces dont l'influence se fait toujours sentir dans le nouvel environnement économique et politique. Les missions de l'UE ont été, dans une certaine mesure, d'une durée et d'une ampleur trop limitées pour avoir des effets à long terme. Quant aux efforts de l'UE dans le domaine de la **construction de l'État**, liés à la conditionnalité et donc à un programme normatif chargé, ils se sont avérés plus compliqués et ont donné des résultats mitigés, aboutissant parfois à une « conformité de façade ».

- **Les réformes et le développement économiques** ont connu un certain succès, mais pour une partie seulement de la population qui a eu la possibilité d'étudier ou de travailler à l'étranger ou a tiré parti d'investissements étrangers. La politique de l'UE en matière de commerce et d'intégration monétaire a eu des résultats plus mesurables. Cependant, les avantages supposés d'une combinaison de politiques économiques asymétriques (commerciales et monétaires) ont conduit à trop privilégier les logiques du marché. Elles ont en fait creusé et non réduit les inégalités sociales par rapport à la situation d'avant-guerre.
- **Le processus d'élargissement de l'UE** et, par extension, de la « paix positive » ont eu des retombées insuffisantes, surtout au niveau local : la gouvernance démocratique, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, la concurrence économique loyale, la liberté d'expression, le respect de l'État de droit, sont encore loin de faire partie de la réalité quotidienne des Serbes, des Bosniens, des Kosovars, des Albanais, des Macédoniens et des Monténégrins.

L'inachèvement du projet de « paix positive » porté par l'UE dans les Balkans occidentaux et les risques qui en résultent de voir les conflits interethniques resurgir, peuvent découler de :

- **une double logique** : l'absence de continuité entre les stratégies et instruments de stabilisation de l'UE (qui privilégient aussi la sécurité de l'UE) et les stratégies et instruments de préadhésion de l'UE a été source de confusion et a parfois donné lieu à de complexes chevauchements. La confusion a en outre accentué la lassitude à l'égard de l'élargissement de l'UE (en partie à cause des difficultés internes à l'UE).
- **une double fracture entre les donateurs internationaux** : en raison de la diversité de leurs intérêts et points de vue vis-à-vis de la région, les États membres de l'UE ont eu du mal à se retrouver complètement dans une politique cohérente et systématique. En outre, l'intervention directe des États-Unis, de l'OTAN et de la Russie – dans une large mesure, les reliques de la période de stabilisation — a généré, à certains moments et à certains endroits, des situations semblables à des protectorats qui ont limité l'influence de l'UE. D'autres pays, comme la Turquie et la Chine, peuvent également jouer un rôle déstabilisateur dans la région.
- **d'un double déficit de crédibilité** : l'exaspération et la lassitude à l'égard du processus d'élargissement de l'UE ne sont pas à mettre au crédit uniquement des Balkans occidentaux, dont les dirigeants privilégient généralement la sécurité ou

l'économie aux dimensions politique et sociale ou à la gouvernance. Le déficit de crédibilité est aussi une réalité pour l'UE, qui est tiraillée entre, d'une part, de grandes déclarations d'intention, et de l'autre, une pénurie des moyens de financement et une faible réactivité.

C'est dans ce contexte de défiance mutuelle que l'UE a revu sa stratégie d'élargissement et plaide désormais pour l'adhésion des pays de la région. Cette stratégie est vue comme un moyen de rompre ce désenchantement partagé à l'égard de l'élargissement de l'UE tout en s'attaquant à l'instabilité nouvelle que pourrait créer l'influence d'autres puissances dans la région. Si une authentique « paix positive » dans les Balkans occidentaux reste l'objectif ultime, l'UE devrait déterminer quelles sont les réformes essentielles, identifier les acteurs avec lesquels elle peut dialoguer, et trouver les moyens de vaincre l'obstruction des élites et de ceux qui sabotent le processus de consolidation de la paix. Pour leur part, les dirigeants des Balkans occidentaux doivent résolument s'engager à mener des réformes difficiles mais nécessaires, qui seront la seule façon de progresser sur la voie de l'adhésion à l'UE.

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction.....	8
1.1	Objectifs et structure de l'étude.....	9
2	Efforts de stabilisation de l'UE après les guerres des Balkans	11
2.1	La diplomatie européenne comme moyen de lutte contre la violence et les conflits ethniques	12
2.2	Missions de stabilisation de l'UE	15
3	La contribution de l'Union au renforcement de l'État dans les Balkans occidentaux	19
3.1	La diplomatie de l'Union pour renforcer les relations interethniques.....	19
3.2	Missions de l'Union européenne de soutien de la paix.....	22
4	Élargissement de l'Union et consolidation de la paix dans les Balkans occidentaux	27
4.1	Les conditions imposées par l'Union	29
4.2	Le soutien au développement économique	31
4.3	Les réformes en faveur de l'État de droit au cœur de l'élargissement de l'Union	36
5	Cohérence et coordination	39
5.1	Le rôle des États membres de l'Union	39
5.2	Le rôle des autres puissances	42
6	La prochaine étape : le remaniement de la stratégie de l'Union pour les Balkans occidentaux	50
6.1	Crédibilité de l'UE dans les Balkans occidentaux.....	54
6.1.1	Augmenter le soutien de l'UE en faveur du développement économique	55
6.1.2	Inclure les pays candidats dans les politiques sectorielles de l'UE.....	56
6.1.3	Mieux définir les calendriers.....	57
6.1.4	Planifier au plan budgétaire pour une éventuelle adhésion à l'UE	57
6.1.5	Insister sur la mise en œuvre des réformes.....	57
6.2	Engagement politique des pays des Balkans occidentaux	58
6.2.1	Passer de la « stabilitocratie » à la démocratie	59
6.2.2	Résoudre les questions bilatérales et frontalières	59
6.2.3	Affronter le passé par la réconciliation.....	60
7	Conclusion	62
8	Principales références	64

TABLE D’ILLUSTRATIONS ET DE TABLEAUX

Illustration 1 – Statut des pays des Balkans occidentaux à l’égard de l’UE	8
Illustration 2 – Missions et opérations actuelles et passées dans les Balkans occidentaux	16
Illustration 3 – Progression des Balkans occidentaux sur la voie de l’adhésion à l’UE	27
Tableau 1 – Évolution de la croissance du PIB réel (en %), 2016-2019*	32
Illustration 4 – Commerce de biens entre l’UE-28 et les Balkans occidentaux, 2005-2017	33
Illustration 5 – Commerce de services entre l’UE-28 et les Balkans occidentaux, 2010-2016	34
Illustration 6 – Évolution des transferts de fonds de travailleurs émigrés vers les Balkans occidentaux (en % du PIB), 2005-2016	35
Illustration 7 – Échanges entre les Balkans occidentaux, d’une part, et, respectivement, la Russie, les États-Unis, la Chine et l’Union, d’autre part (en %), en 2017	44
Illustration 8 – Indice de démocratie dans les Balkans occidentaux, 2005-2017	50

Liste des principaux acronymes utilisés

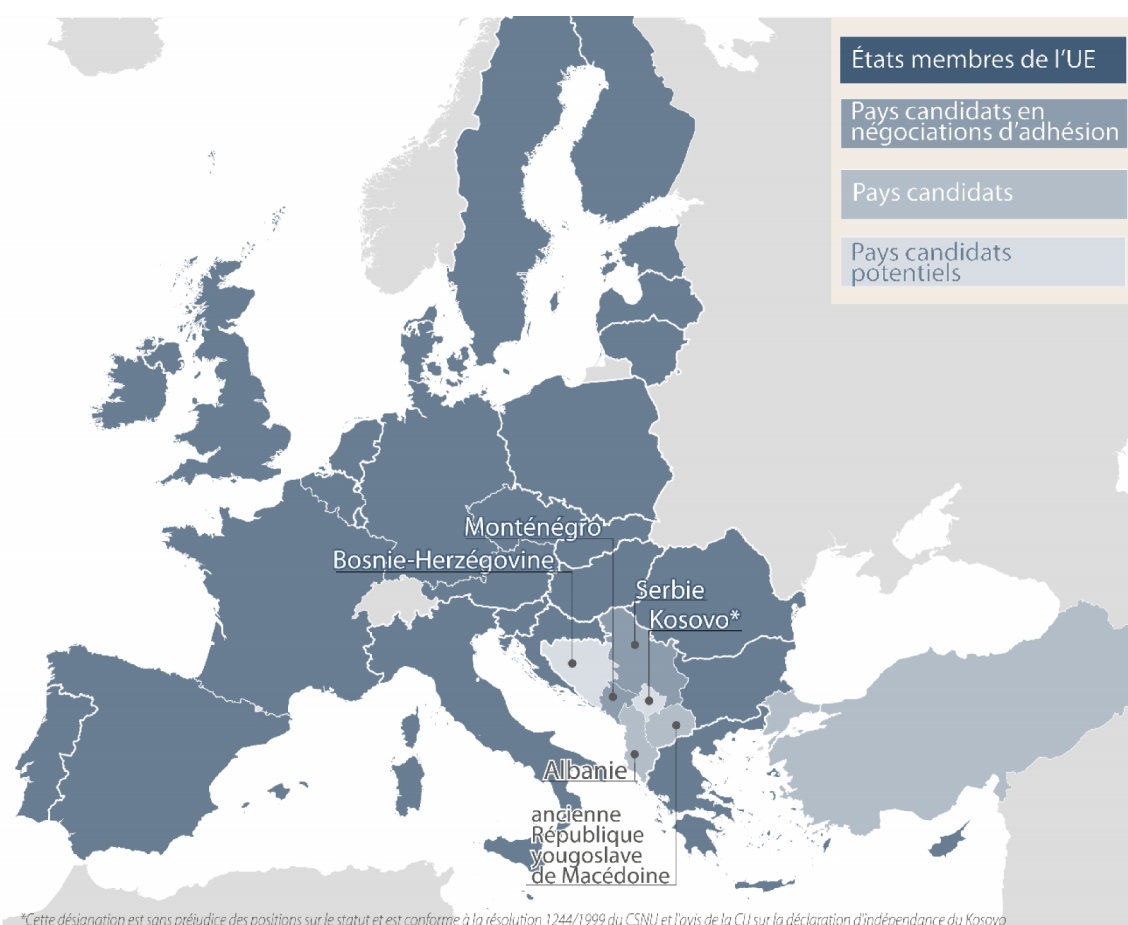
ALDE :	Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, Parlement européen
APD :	Aide publique au développement
ASA :	Accord de stabilisation et d'association
BEI :	Banque européenne d'investissement
BERD :	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BHR :	Bureau du haut représentant
CARDS :	Assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation
CCR :	Conseil de coopération régionale
CE :	Communauté européenne
CIJ :	Cour internationale de justice, Nations unies
CSCE/OSCE :	Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe/Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
CSNU :	Conseil de sécurité des Nations unies
ECO :	Europe centrale et orientale
EMCP :	Élément multinational de conseil en matière de police en Albanie, Union de l'Europe occidentale
EPRS :	Services de recherche parlementaire, Parlement européen
États-Unis :	États-Unis d'Amérique
EUFOR :	Opération militaire de l'UE
EUMM :	Mission d'observation de l'UE
EUPAT :	Équipe consultative de l'UE chargée des questions de police
FORPRONU :	Force de protection des Nations unies
GIP :	Groupe international de police, Nations unies
IAP :	Instrument d'aide de préadhésion, Commission européenne
ICITAP :	Programme international d'assistance à la formation aux enquêtes pénales
KFOR :	Force de maintien de la paix au Kosovo, OTAN
MINUK :	Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo
MPUE :	Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine
OBNOVA :	aide communautaire pour la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations unies
OTAN :	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PESC :	Politique étrangère et de sécurité commune

PHARE :	Programme d'assistance à la restructuration économique en Pologne et en Hongrie, Commission européenne
PIB :	Produit intérieur brut
PPA :	Parité du pouvoir d'achat
PPE :	Parti populaire européen, Parlement européen
PSA :	Processus de stabilisation et d'association, Commission européenne
PSDC/PESD :	Politique de sécurité et de défense commune/Politique européenne de sécurité et de défense
RS :	Republika Srpska
RSFY :	République socialiste fédérative de Yougoslavie
RSUE :	Représentant spécial de l'Union européenne
S&D :	Socialistes et démocrates, Parlement européen
SEAE :	Service européen pour l'action extérieure
SFOR :	Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine, Nations unies
TPIY :	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Nations unies
UE :	Union européenne

1 Introduction

Aujourd'hui, plus de 25 ans après le début des guerres qui ont fait éclaté la Yougoslavie, plus de 20 ans après la signature des accords de paix de Dayton, et près de 20 ans après l'intervention de l'OTAN au Kosovo, l'avenir de la région des Balkans reste plus que jamais une question européenne. La dénomination géopolitique de « Balkans occidentaux », choisie par l'UE, désigne l'Albanie et les pays de l'ex-Yougoslavie¹ – à l'exception de la Slovanie –, une région qui a servi de laboratoire d'essais pour l'UE. Il s'agit d'un ensemble géographique où, sur le plan politique et de la sécurité, l'UE a non seulement enduré les épreuves les plus difficiles mais a aussi été contrainte de renforcer son unité et d'accroître son rôle en tant qu'acteur de la consolidation de la paix à l'échelle mondiale.

Illustration 1 – Statut des pays des Balkans occidentaux à l'égard de l'UE



Carte par : Eulalia Clarós, EPRS.

Si la Bosnie a été le symbole d'un échec collectif au début des années 1990, le Kosovo a ensuite accéléré l'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) puis est devenu un laboratoire d'essais pour la politique européenne de sécurité et de défense (PESD, désormais PSDC²), élargi aux opérations de soutien de la paix en Bosnie-

¹ Bosnie-Herzégovine, ancienne République yougoslave de Macédoine, Serbie, Kosovo et Monténégro. La dénomination ne recouvre plus la Croatie, qui est membre de l'UE depuis juillet 2013 et n'entre donc pas dans le champ de la présente étude.

² Pour faciliter la lecture, nous utiliserons le sigle PSDC – c'est-à-dire, politique de sécurité et de défense commune – tout au long de cette étude, bien que ce terme n'existe que depuis 2009, avec l'adoption

Herzégovine, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et au Kosovo. Ces vingt dernières années, la politique de l'UE en faveur de la région a changé. Dans les années 1990, l'attention était accaparée par les questions de sécurité en raison des guerres et par la nécessité de stabiliser la région à l'issue des conflits. L'UE est ensuite passée à un programme de reconstruction et de construction de l'État, axé sur la perspective d'adhésion des pays des Balkans occidentaux à l'UE, ce qui est devenu l'élément principal du programme de l'UE pour la paix. À la veille de l'élargissement « big bang » qui a vu l'UE accueillir dix pays de plus, la déclaration de Thessalonique de juin 2003 soulignait un « soutien sans équivoque à la perspective européenne qui s'offre aux pays des Balkans occidentaux »³. Il s'agissait clairement d'une promesse d'amarrer à la famille européenne cet îlot perdu encerclé par l'UE. Depuis lors, la Croatie a rejoint l'UE en juillet 2013, tandis que le reste de la région a progressé, à des degrés divers, sur la voie de l'adhésion. La Serbie et le Monténégro ont démarré leur processus d'adhésion à l'UE, l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine sont officiellement pays candidats, et la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont des candidats potentiels (voir *Illustration 1*).

Les efforts redoublés de consolidation de la paix – notamment en matière de gouvernance et d'État de droit ainsi que de gestion des conséquences des guerres – sont un préalable fondamental pour passer d'une « paix négative », caractérisée simplement par l'absence de guerre, à une « paix positive » à laquelle on parvient après avoir éradiqué les causes profondes et systémiques de la violence structurelle⁴. Cette démarche de « paix positive », que Johan Galtung avait – fait intéressant – d'abord définie comme « l'intégration de la société humaine »⁵, est désormais étroitement liée aux progrès que font les Balkans occidentaux sur la voie de leur intégration européenne, c'est-à-dire leur appartenance à l'UE. Cette dernière définit elle-même le processus d'élargissement comme « un investissement dans la paix, la sécurité et la stabilité en Europe : une perspective d'adhésion à l'UE exerce un puissant effet transformateur sur les partenaires participant au processus, consacrant des changements démocratiques, politiques, économiques et sociétaux positifs »⁶.

1.1 Objectifs et structure de l'étude

Dans la présente étude, nous proposons d'analyser l'action de l'UE dans les Balkans occidentaux afin de déterminer dans quelle mesure celle-ci est parvenue à transformer

du traité de Lisbonne. De 1999 jusqu'à cette date, l'UE parlait de PESD pour désigner le cadre dans lequel elle déployait ses missions.

³ [Déclaration](#), Sommet UE-Balkans occidentaux, réf. C/03/163, Thessalonique, 21 juin 2003.

⁴ Selon le Global Peace Index (indice mondial de la paix), la « paix positive » désigne une convergence d'attitudes, de structures et d'institutions propices à la création et à la préservation de sociétés pacifiques, caractérisées par un gouvernement qui fonctionne bien, une répartition équitable des ressources, la libre circulation de l'information, de bonnes relations de voisinage, un capital humain élevé, le respect des droits de l'homme, un faible degré de corruption et un environnement sain pour les entreprises. *Global Peace Index 2017: Measuring Peace in a Complex World*, IEP Report 48, Institute for Economics and Peace, Sydney, juin 2017.

⁵ J. Galtung, « An Editorial », *Journal of Peace Research*, vol. 1, n° 1, p. 1.

⁶ [Communiqué de presse](#) de la Commission européenne, [Paquet élargissement: la Commission publie des rapports sur les partenaires des Balkans occidentaux et la Turquie](#), Bruxelles, 17 avril 2018.

et à renforcer la gouvernance, l'économie et la résilience dans la région⁷. Pour ce faire, nous examinerons les résultats de l'action de l'UE dans les Balkans occidentaux, à savoir l'éventail complet des activités à la fois au service de la « paix négative » comme de la « paix positive ». Conformément à l'évolution de l'action extérieure de l'UE vers une « approche globale » de la consolidation de la paix – une approche qui implique de s'attaquer aux causes profondes du conflit et de reconstruire les sociétés et les États dans une démarche holistique – la présente étude passe en revue les efforts déployés par l'UE en faveur

- i) des efforts de médiation et du rétablissement de la stabilité et de l'ordre (phase de stabilisation) ;
- ii) du soutien aux réformes politiques et dans les domaines de la sécurité et de la gouvernance, de la reconstruction des économies (secteurs liés à la consolidation de l'État) et ;
- iii) de la réconciliation et de la transformation des sociétés par l'examen du legs historique, de la société civile, du renforcement des capacités, de la mise en œuvre de réformes sensibles de l'État de droit et de la protection effective des droits de l'homme (actions liées à la consolidation de la paix).

L'étude s'articule autour de ces trois principales phases, connexes, parfois redondantes, de l'action conduite par l'UE dans les Balkans occidentaux pour la consolidation de la paix après un conflit. Nous examinerons d'abord les efforts déployés par l'UE pour stabiliser la région après les guerres et faire renaître un sentiment de sécurité. Nous analyserons ensuite l'élaboration, la mise en place et la réforme (en fonction des besoins de chaque pays) de l'appareil chargé de la sécurité et de l'État de droit. Enfin, nous nous pencherons sur le processus d'association des pays des Balkans occidentaux avec l'UE, susceptible d'aboutir à l'adhésion. C'est au cours de ce processus que l'UE mesure l'évolution de chaque pays des Balkans occidentaux sur la voie de la paix. L'analyse de ces étapes clés de l'intervention de l'UE nous permettra de souligner également les limites de son action et d'expliquer pourquoi la perspective d'adhésion à l'UE s'est révélée insuffisante pour convaincre les élites au pouvoir d'entreprendre une véritable démocratisation de leurs pays respectifs.

L'étude mesure aussi l'action d'autres acteurs clés dans les Balkans occidentaux, avec lesquels l'UE a coopéré. Toutefois, en raison du champ d'étude que nous nous sommes fixé, nous n'avons pas été en mesure d'accorder à cette question toute l'attention qu'elle méritait. Nous aborderons cependant le rôle des États membres de l'UE et d'autres grandes puissances dans la région, notamment le rôle de l'OTAN, des États-Unis, de la Russie, de la Chine et de la Turquie. Nous concluons par une évaluation de la nouvelle stratégie de l'UE pour la région des Balkans occidentaux afin de déterminer dans quelle mesure elle peut corriger les défauts du passé et contribuer à faire progresser les efforts de paix de l'UE.

⁷ La résilience désigne la capacité des États et des sociétés à se réformer, à résister et à surmonter les crises internes et externes. Voir A.E. Juncos, « Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn? », *European Security*, vol. 26, 2017, p. 1 ; et W. Wagner et R. Anholt, « Resilience as the EU Global Strategy's New Leitmotif: Pragmatic, Problematic or Promising? », *Contemporary Security Policy*, vol. 37, 2016, p. 414.

2 Efforts de stabilisation de l'UE après les guerres des Balkans

La République fédérative socialiste de Yougoslavie (RFSY) a été le premier pays d'Europe centrale et orientale (ECO) à accréditer un représentant diplomatique auprès de ce qui était alors la Communauté européenne (CE) et à ouvrir une mission diplomatique à Bruxelles en 1968. Elle a également été le premier pays de la région à négocier et appliquer un accord commercial avec la CE en 1970. Cette dernière a ouvert une mission à Belgrade et signé un accord de coopération avec l'ancienne Yougoslavie en 1980. À l'époque de la CE, les relations commerciales et diplomatiques avec Belgrade reposaient sur le concept d'Ostpolitik, à savoir l'ouverture et la normalisation des relations entre l'Ouest et les pays du « bloc d'Europe de l'est ». L'ancienne RFSY a été l'un des principaux bénéficiaires du système des préférences généralisées de la CE, un système de réduction des tarifs douaniers sur les importations de marchandises en provenance des pays en développement⁸.

Lorsque le rideau de fer est tombé et que la première vague d'élections démocratiques a gagné la plupart des pays d'Europe centrale et orientale au début des années 1990, la RFSY, officiellement un pays non aligné pendant la guerre froide, a dû faire face à de fortes tensions entre ses républiques. Les élites politiques — dont certaines étaient élues pour la première fois après un scrutin libre et ouvert — n'avaient pas la même vision du rythme et de l'orientation des réformes politiques et économiques, ni de la nature des relations entre les parties constitutives de l'État fédéral, ni de l'avenir du statut de l'État.⁹

Dans les Balkans post-yougoslaves, l'UE s'est positionnée de manière stratégique dans la crise de gouvernance, en tant que chef de file des étapes successives de l'eupéanisation¹⁰ jusqu'à l'adhésion à long terme. L'eupéanisation est liée au processus d'intégration à l'UE et, partant, à l'adoption de règlements et de normes de l'UE ainsi qu'à leur application obligatoire. Dans ce contexte, compte tenu de la diversité des instruments politiques, économiques et de sécurité à sa disposition, l'UE a apporté une réponse pluridimensionnelle à la reconstruction des Balkans occidentaux, région où d'autres acteurs de la gestion des crises se sont moins bien positionnés¹¹. En ce sens, l'action de l'UE dans les Balkans occidentaux a impliqué une réponse à plusieurs niveaux, qui s'est traduite par l'élaboration de la nouvelle « approche globale » dont il a déjà été question dans la **section 1.1 – Objectifs et structure de l'étude**.

L'UE s'est donné comme première obligation de se démenter pour stabiliser la région, c'est-à-dire de mettre fin aux violences et à la guerre civile et de rétablir l'ordre. La gestion des crises constitue en principe une activité temporaire sur n'importe quel théâtre d'opération. C'est la raison pour laquelle les opérations de PSDC sont généralement trop modestes ou envisagées à trop court terme pour être considérées comme une intervention « stratégique ». Cependant, la MPUE en Bosnie-Herzégovine et

⁸ R. Zupančič et N. Pejić, [Limits to the European Union's Normative Power in a Post-conflict Society: EULEX and Peacebuilding in Kosovo](#), SpringerOpen, 2018, p. 34.

⁹ A. Missiroli (éd.), [The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon: A Handbook](#), EU Institute for Security Studies, Paris, 2016, p. 111.

¹⁰ K. Featherstone et C. Radaelli (éd.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

¹¹ A. Missiroli (éd.), [The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon: A Handbook](#), EU Institute for Security Studies, Paris, 2016.

la mission EULEX au Kosovo sont des exceptions. En conséquence, même si l'on convient que l'action extérieure de l'UE doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble, les opérations de la PSDC sont, au mieux, un élément de cette stratégie, et non la stratégie elle-même¹². De la réforme de la police en Bosnie-Herzégovine à l'union entre la Serbie et le Monténégro, l'UE a clairement été associée à la consolidation de l'État, avec cependant des résultats mitigés¹³ qui ont parfois aussi abouti à une « conformité de façade »¹⁴, ainsi que nous le démontrerons plus loin.

2.1 La diplomatie européenne comme moyen de lutte contre la violence et les conflits ethniques

Au début de l'été 1991, une Yougoslavie en déliquescence et au bord de la guerre civile faisait l'objet d'intenses débats politiques et de mesures diplomatiques affirmées. Jacques Poos, le ministre des affaires étrangères du Luxembourg, pays qui assurait la présidence tournante du Conseil, prononça alors cette phrase célèbre : « Voici venue l'heure de l'Europe ». Sa déclaration résumait les fortes attentes des membres de la CE quant au rôle de l'Europe sur la scène internationale, des attentes qui se sont traduites par un échec des plus retentissants. Dans un premier temps, les négociateurs de la CE ont coordonné les efforts de paix et obtenu le cessez-le-feu qui a mis fin à la guerre en Slovénie en juillet 1991 (l'accord Brioni), puis la Communauté européenne a imposé des sanctions diplomatiques et économiques pour forcer les parties à trouver une solution négociée. Ainsi que nous l'expliquons dans la **section 5.1 – Le rôle des États membres de l'Union**, les États membres de la CE se sont vite retrouvés divisés sur la gestion des conflits, attitude dont les conséquences ont été fâcheuses.

Les années 1990 ont en effet été marquées par trois guerres (civiles) dans la région, une intervention militaire internationale (humanitaire), le démembrement de l'État fédéral, une grave crise de réfugiés économiques et la désolation dans la région. Même si l'Albanie n'était pas partie aux conflits, elle a souffert de graves répercussions économiques, de migrations de masse et du quasi-effondrement du pays au printemps 1997. Submergée par l'ampleur de la crise yougoslave, l'UE n'avait, au départ, ni stratégie ni objectif cohérents, ne disposait pas du cadre d'action nécessaire ni des capacités institutionnelles pour réagir suffisamment vite et de manière efficace. Son rôle s'est clairement limité à l'utilisation d'instruments économiques et diplomatiques (aide économique, perspectives d'association, adhésion), qui étaient les seuls dont disposait l'UE à cette époque. Toutefois, selon certains observateurs, le recours aux instruments traditionnels de la CE a été envisagé trop tard, alors que la crise en ex-Yougoslavie avait franchi un point de non-retour¹⁵.

Outre les relations commerciales et diplomatiques, la Communauté européenne et ses États membres ont entamé un dialogue avec la région, y compris avec l'Albanie, durant

¹² Ibid., p. 55.

¹³ F. Bieber, « Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans », *Europe-Asia Studies*, vol. 63, n° 10, 2011, p. 1783.

¹⁴ G. Noutcheva, *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession*, Routledge, New York, 2012.

¹⁵ S. Woodward, 1995, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, Brookings Institution, Washington, DC, 1995.

la première moitié des années 1990, principalement par l'intermédiaire de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE, rebaptisée ultérieurement OSCE) et des Nations unies. De nombreuses études ont montré que l'action de la CE pour freiner, voire stopper, le déclenchement des hostilités dans l'ancienne République yougoslave n'a pas abouti¹⁶. La guerre civile en Bosnie-Herzégovine et l'accord de paix de Dayton de décembre 1995, obtenu grâce aux bons offices des États-Unis et de l'OTAN, ont contraint les États membres de l'UE à réfléchir à leur cadre juridique et institutionnel et à leur politique globale à l'égard des Balkans occidentaux.

Les accords de paix de Dayton devaient s'employer à résoudre la complexité de l'environnement social et culturel de la Bosnie-Herzégovine. Or, ils ont créé un système de gouvernement composite constitué de trois présidents en exercice à tour de rôle, de 14 parlements et de plus de 100 ministres. Il n'est donc peut-être pas étonnant qu'un tel système, où les trois principaux groupes ethniques (Bosniaques, Croates et Serbes) sont représentés, ait donné les moyens d'agir aux élites et, en même temps, les ait dissuadées de mener à bien les changements structurels de gouvernance qui s'imposaient en Bosnie-Herzégovine. Cet accord fixait également un cadre dans lequel l'UE (et la communauté internationale) énonçait ses propres objectifs en matière de reconstruction après un conflit. Les efforts diplomatiques conjoints ont pu être déployés grâce aux liens resserrés entre les dirigeants de la Bosnie-Herzégovine et le représentant spécial de l'UE (RSUE) pour la Bosnie-Herzégovine. Ils ont également été mis en valeur avec l'organisation conjointe de conférences des donateurs et renforcés par la perspective offerte aux pays de la région d'établir des relations contractuelles avec l'UE, subordonnées à une coopération régionale et à de bonnes relations de voisinage. Si l'UE (notamment grâce à la présence de la Commission européenne à Sarajevo) a assumé le rôle de coordonnateur principal de l'aide financière internationale pour la reconstruction après les conflits, elle a aussi fourni l'essentiel de l'aide humanitaire pour la Bosnie-Herzégovine avant la fin des hostilités et s'est engagée dans la reconstruction de la ville de Mostar dès 1995, qui fut la toute première action commune au titre de la PESC.

Vers la fin des années 1990 et au début des années 2000, l'UE s'était imposée, dans la région et dans la communauté internationale, comme le principal pourvoyeur d'aide humanitaire et économique et comme une force politique majeure dans la région. L'UE, au travers de son haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana, a joué un rôle fondamental dans la résolution de la crise de 2001 dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, où elle est intervenue dès le début de la crise par des incitations économiques et politiques qui ont concouru à la résolution du conflit, puis à la signature de l'accord-cadre d'Ohrid. Cet accord, qui a mis fin aux conflits ethniques entre l'Armée de libération nationale des Albanais de Macédoine et les forces de sécurité macédoniennes, a fixé des objectifs et des critères clairs. Plus précisément, il prévoyait une représentation équitable des minorités dans la police, le redéploiement des patrouilles de police mixtes dans les zones de crise et l'envoi d'une assistance technique pour opérer les modifications institutionnelles et procédurales dans les

¹⁶ F. Andreatta, *The Bosnian War and the New World Order*, hors série n° 1, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, octobre 1997 ; A.E. Juncos, « The EU's Post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU? », *Southeast European Politics*, vol. VI, n° 2, novembre 2005, pp. 88-108 ; S. Keukeleire et J. MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Londres, 2008.

organismes publics de sécurité. La médiation de la crise de 2001 a été pour l'UE la première occasion de recourir aux outils de gestion de crise prévus par la PESD, qui sont ensuite devenus les instruments de la PSDC, ainsi que nous l'analyserons dans la sous-section suivante. C'était également la première fois que l'OTAN et l'UE collaboraient sur le terrain¹⁷.

Le haut représentant de l'UE, Javier Solana, a également facilité l'indépendance du Monténégro en 2006. L'objectif de l'indépendance a été atteint grâce à un processus qui a englobé un accord fédéral triennal entre Podgorica et Belgrade – une union spéciale surnommée, avec humour, « Solania », précisément en raison de l'engagement personnel du haut représentant de l'UE – ainsi qu'un référendum populaire dont le seuil était fixé à 55 % de « oui ». L'indépendance a été approuvée par 55,5% des électeurs, ne dépassant que de justesse le seuil requis. Cependant, pour un pays qui entre dans une nouvelle ère avec un appareil politique divisé et un sentiment d'amertume au sein d'une minorité non négligeable (le maintien de l'union avait été choisi par 44,5 % des habitants, dont certains n'ont pas reconnu la légitimité du résultat), les progrès ont tout de même été importants au début. Une histoire qui finit bien dans les Balkans occidentaux, cela mérite d'être salué et offre ainsi un contraste saisissant avec les histoires plutôt moroses dont la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine ont été les protagonistes¹⁸.

Le rôle direct joué dans la médiation de différends politiques internes dans les pays des Balkans occidentaux a parfois été vertement critiqué. Cela a été le cas notamment en Bosnie-Herzégovine, où selon les termes de l'accord de paix de Dayton, la communauté internationale s'est vu conférer un « mandat exécutif », c'est-à-dire l'autorité nécessaire pour intervenir avec vigueur. Ainsi, le bureau du haut représentant (BHR) pouvait annuler, modifier ou imposer des lois, voire licencier des fonctionnaires ou leur interdire de participer à la vie politique lorsqu'il estimait que les termes de l'accord de paix n'étaient pas respectés. Les compétences attribuées aux autorités exécutives sont de plusieurs natures, également dans le cadre de missions de l'UE (voir les **sections 2.2 – Missions de stabilisation de l'UE** et **3.2 – Missions de l'Union européenne de soutien de la paix**). Il s'agissait donc, au titre de la PSDC, de procéder à des arrestations, à des interventions physiques pour endiguer les manifestations de violence, et au licenciement de fonctionnaires de police, de juges ou d'autres fonctionnaires pour des motifs de corruption ou non-respect des objectifs politiques convenus. L'existence d'un mandat exécutif, ou non, a été une épreuve de vérité politique dans les relations entre l'UE et les pays partenaires, et a conduit à se demander si la nature de la relation ne correspondait pas à celle d'un protectorat.

En Bosnie-Herzégovine, si les élites ethno-politiques ont eu plus de poids sur leur communauté ethnique en se livrant à des pratiques clientélistes et en cultivant les peurs (et n'ont donc jamais vraiment obtenu son consentement, dans la mesure où il était contraint), elles n'avaient d'autre choix que de vénérer une puissante communauté

¹⁷ J. Eldridge, « Playing at Peace: Western Politics, Diplomacy and the Stabilisation of Macedonia », *European Security*, vol. 11, n° 3, 2002, p. 46.

¹⁸ K. Morrison, [*Change, Continuity and Consolidation: Assessing Five Years of Montenegro's Independence*](#), LSEE Papers on South Eastern Europe, n° 2, London School of Economics and Political Science, Londres, février 2011.

internationale pouvant appliquer des décisions prises à l'extérieur du pays mais qui influaient néanmoins sur le fonctionnement intérieur du pays. En particulier, les réformes clés de centralisation de l'État et de renforcement des grandes institutions en Bosnie-Herzégovine n'ont été exécutées qu'après 2000, imposées par des représentants internationaux. En outre, cette architecture a conduit à une culture de la dépendance, dans laquelle les acteurs locaux ne parviennent à se mettre d'accord sur aucune décision, car ils dépendent d'acteurs internationaux chargés de prendre les décisions qui les concernent. En fait, depuis que la communauté internationale a cessé de s'ingérer dans les affaires internes de la Bosnie-Herzégovine en 2006, le pays est au point mort¹⁹. Toutefois, certains experts affirment que le maintien du BHR uniquement comme un substitut juridique provisoire et non comme un élément vital et puissant de l'architecture constitutionnelle du pays, dans l'attente d'une solution autonome, comme cela a été le cas cette dernière décennie, a été l'un des principaux moteurs de la spirale négative actuelle dans laquelle se trouvent les réformes pourtant nécessaires en matière de gouvernance²⁰.

2.2 Missions de stabilisation de l'UE

En l'absence de véritable stratégie de gestion (civile) des crises, il est désormais plus facile d'envisager les mesures de stabilisation et de reconstruction après un conflit comme une synergie et non comme une stratégie. Cette synergie relie entre eux les fils du canevas que sont la prévention des conflits, la gestion des crises, les missions de rétablissement de la paix et de stabilisation après un conflit, voire le développement, en fonction du stade auquel se trouve le pays bénéficiaire dans sa transition²¹. À cet égard, l'influence de la PSDC a été, dans une certaine mesure, symbolique. Pour les missions militaires, mais aussi certaines missions civiles, l'on peut dire que l'objectif implicite a été de donner un certain relief aux forces en uniforme européen, jugé suffisant pour empêcher de nouvelles violences, dans l'hypothèse, peut-être, que les éventuels fauteurs de troubles seraient dissuadés de passer à l'acte, sachant que les forces présentes ou le mandat d'intervention seraient renforcés en cas de besoin²².

Les missions de l'UE effectuées tout d'abord dans les Balkans occidentaux (voir **Illustration 2**) ont en général été conçues comme des missions de conseil à court terme ou de formation, qui ont d'emblée évolué dans le contexte de l'élément multinational de conseil en matière de police (EMCP) de l'Union de l'Europe occidentale, déployé en Albanie entre 1997 et 2001. Lancé avec l'accord des autorités albanaises, l'EMCP s'inscrivait dans les mesures prises notamment par l'OSCE et l'UE, et avait pour but de conseiller les autorités albanaises en matière d'ordre public, de contrôle des frontières, de logistique et de communication. Le mandat a été étendu au courant de la première

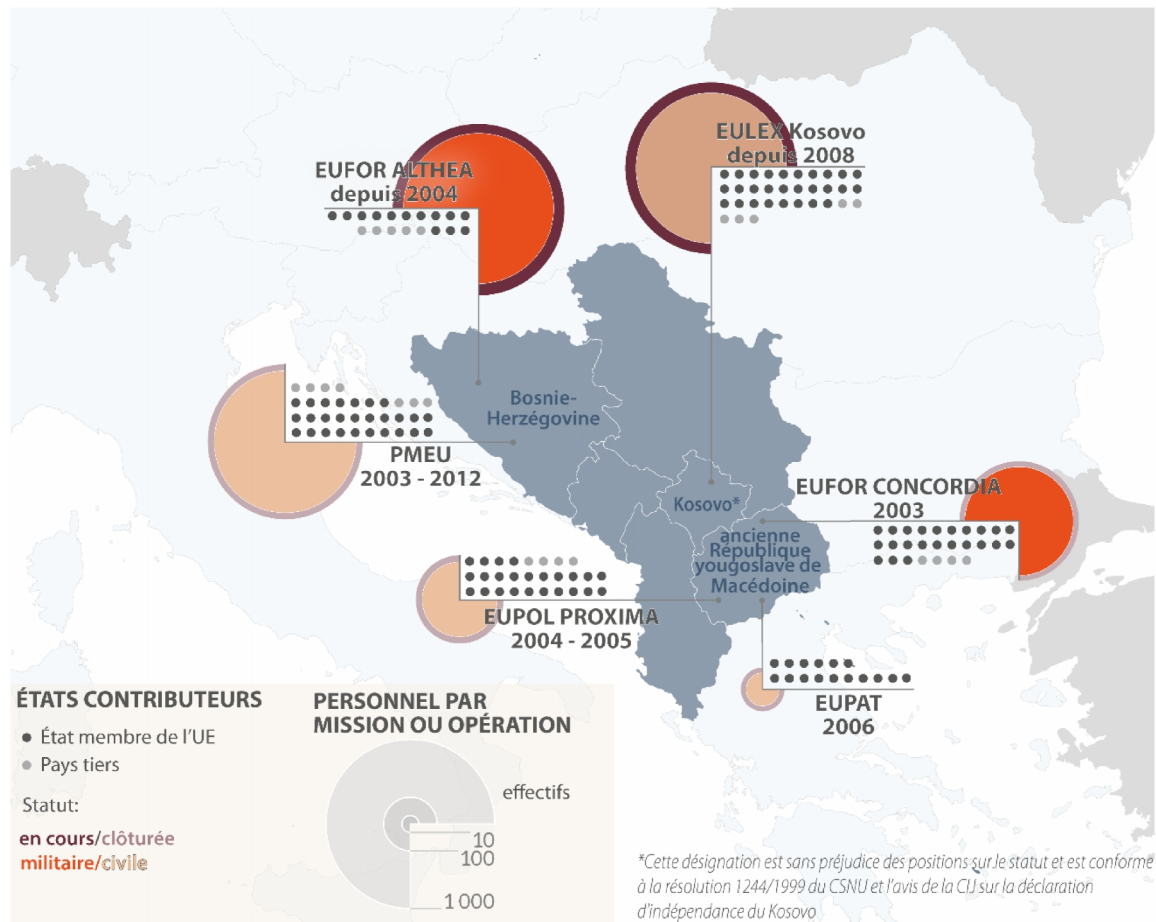
¹⁹ S. Keil, « [Comment expliquer la stagnation économique dans les Balkans occidentaux?](#) », *Politiques méditerranéennes*, 2012, p. 198.

²⁰ K.W. Bassuener, [Written Statement for the Congressional Record, House Foreign Affairs Committee Hearing: "The Dayton Legacy and the Future of Bosnia and the Western Balkans"](#), Congrès des États-Unis, Washington, DC, 18 avril 2018.

²¹ I. Ioannides, EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector, in E. Greco, N. Pirozzi et S. Silvestri (éd.), [EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making](#), cahier IAI n° 19, Institut des affaires internationales, Rome, novembre 2010, p. 32.

²² M. Emerson et E. Gross (éd.), [Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans](#), Centre d'études de la politique européenne, Bruxelles, 2007, p. 10.

Illustration 2 – Missions et opérations actuelles et passées dans les Balkans occidentaux



La coopération opérationnelle a été particulièrement riche dans les Balkans occidentaux, où l'OTAN et l'Union européenne ont été actifs simultanément. La mission d'observation de la Communauté européenne (devenue la mission d'observation de l'Union européenne ou EUMM) a été dépêchée en juillet 1991 pour observer le cessez-le-feu en Slovénie, puis a été déployée dans d'autres pays de la région, y compris en Bosnie-Herzégovine et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, pour observer la situation des droits de l'homme et d'autres questions de sécurité. En parallèle, la Commission européenne a mené diverses activités en Bosnie-Herzégovine depuis le début de la guerre en 1992 en fournissant une aide humanitaire puis une assistance technique au pays dans le cadre du processus de stabilisation et d'association (PSA) (mai 1999). De même, des efforts à long terme pour aider le gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine à renforcer la sécurité intérieure – développer un service de police efficace, dépolitisé, décentralisé, local et multiethnique qui réponde aux besoins des citoyens et qui soit respectueux de l'État de droit et transparent – ont

²³ *WEU Today*, Secrétaire général, Union de l'Europe occidentale, Bruxelles, janvier 2000, p. 13.

été déployés dans le pays dès 2000. Ces efforts se sont inscrits dans le cadre de l'accord de stabilisation et d'association (ASA) (avril 2001) qui a été renforcé par le partenariat européen pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la décision du Conseil d'accorder le statut de candidat à ce pays (décembre 2005)²⁴.

Les instruments de PSDC – la mission de police de l'Union européenne (MPUE) et la mission militaire de l'Union européenne (EUFOR) Althea – ont donné corps à l'engagement de l'Union en Bosnie-Herzégovine. En décembre 2004, EUFOR Althea a repris le flambeau de la force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (SFOR) dont la mission était de faire en sorte que ce pays soit sûr. La mission de police de l'Union européenne (MPUE) a été déployée pour la première fois de 2003 à 2005. M. Merlingen et R. Ostrauskaite ont estimé que la MPUE était influencée par la conviction – partagée par d'autres acteurs internationaux – que la criminalité organisée était le principal problème auquel la police était confrontée en Bosnie²⁵. La mission de police ne disposait pas de mandat exécutif, tandis qu'EUFOR Althea pouvait, quant à elle, intervenir²⁶. Cette approche a été à l'origine de deux problèmes. La faiblesse relative du mandat de police a nui à la réputation et à la motivation de la mission car cette dernière n'avait pas le pouvoir d'exécuter les tâches pour lesquelles son personnel avait été formé. Par ailleurs, la mission militaire était chargée d'effectuer des missions de police pour lesquelles elle n'avait pas été formée. En conséquence, la présence civile et militaire combinée de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine a été caractérisée par une mauvaise coordination, un problème de délimitation des tâches et des hiérarchies entre les opérations civiles et militaires²⁷.

Dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'opération militaire de l'Union (EUFOR Concordia) déployée en mars 2003 a été la première à être suggérée puis réalisée dans le nouveau cadre de la PESC. L'opération Concordia a également été la première mission militaire de l'Union à mettre en pratique les arrangements « Berlin Plus »²⁸. L'Union avait été présente sur place avant le lancement de l'opération Concordia par l'intermédiaire du bureau du représentant spécial de l'Union européenne, de la délégation de la Commission européenne et d'un certain nombre de missions dans ce domaine. Conformément à l'accord-cadre d'Ohrid qui accordait à la communauté internationale un mandat lui permettant d'organiser l'aide internationale, y compris des missions de police, le représentant spécial de l'Union a été nommé pour veiller entre autres à la cohérence de l'action extérieure de l'Union et à la coordination des efforts

²⁴ I. Ioannides, *EUPOL PROXIMA / EUPAT (FYROM)*, in G. Grevi, D. Helly et D. Koahane (éd.), [*European Security and Defence Policy: The First 10 Years \(1999-2009\)*](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2009, p. 189.

²⁵ M. Merlingen et R. Ostrauskaite, *European Union Peacebuilding and Policing: Governance and the European Security and Defence Policy*, Routledge, Londres, 2006, p. 65.

²⁶ Le renouvellement du mandat de la MPUE intégrait des tâches qui relèvent plus clairement du renforcement de l'État, c'est pourquoi elle est étudiée dans la section y afférente de la présente étude (**3 – La contribution de l'Union au renforcement de l'État dans les Balkans occidentaux**).

²⁷ A.E. Juncos, *Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, in M. Emerson et E. Gross (éd.), [*Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*](#), Centre d'études de la politique européenne, Bruxelles, 2007, p. 54.

²⁸ Les arrangements « Berlin Plus » sont un ensemble complet de dispositifs de sécurité finalisés au début de l'année 2003 entre l'Union et l'OTAN, qui permettent à l'Union d'utiliser les ressources et capacités de l'OTAN (y compris ses capacités de planification et l'adjoint au commandant suprême des forces alliées en Europe de l'OTAN) pour les opérations de gestion de crise qu'elle mène.

déployés par la communauté internationale. EUPOL Proxima, qui est intervenue à la fin de la mission EUFOR Concordia, était la deuxième mission de police relevant de la PSDC, et elle sera examinée dans la **section 3 – La contribution de l'Union au renforcement de l'État dans les Balkans occidentaux**. Toutefois, à la différence de la mission de police de l'Union en Bosnie-Herzégovine qui a repris le flambeau du groupe international de police (GIP) des Nations unies, EUPOL Proxima était la première à démarrer de zéro²⁹.

²⁹ I. Ioannides, *Police Mission in Macedonia*, in M. Emerson et E. Gross (éd.), [*Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*](#), Centre d'études de la politique européenne, Bruxelles, 2007, p. 92.

3 La contribution de l'Union au renforcement de l'État dans les Balkans occidentaux

Il est vite apparu que les opérations de PSDC dans les Balkans occidentaux impliqueraient des réformes dans ce que l'on définit globalement comme « l'État de droit » et qui couvre des fonctions dans les domaines policier, judiciaire et pénitentiaire, ainsi qu'en matière de qualité générale de la gouvernance. Des avancées dans ces domaines sont quant à elles considérées comme des conditions sine qua non du développement économique. C'est ainsi que ce qui avait démarré comme un exercice de gestion de crise est devenu un élément du processus de préadhésion et d'eupéanisation.

S'il y avait en Serbie une tradition d'État souverain, puisque le pays avait été indépendant au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle avant la division de l'ancienne fédération yougoslave, d'autres, comme la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, ont été reconnues pour la première fois comme des États indépendants au début des années 1990. En outre, en Serbie/au Kosovo, en Bosnie et en Albanie, la création de l'État s'est faite en parallèle de conflits violents, qui ont profondément divisé les sociétés, entraîné d'importantes destructions et des pertes humaines. Ces expériences et la mémoire historique jouent un rôle dans tout processus de consolidation de l'État et de la paix – dans les Balkans occidentaux comme ailleurs – et peuvent nuire à ces processus. La prédominance de partis ethniques représentait et représente encore une autre caractéristique essentielle des systèmes politiques des Balkans occidentaux. Dans ce contexte, les partis nationalistes présents dans la région ont souvent eu comme objectif principal d'obtenir un maximum d'avantages pour eux-mêmes, tandis que les autres groupes ethniques et les minorités faisaient l'objet de discriminations. En progressant dans le domaine de la stabilisation, il est apparu de plus en plus souvent que la criminalité organisée était l'ennemi principal, tandis que le retour des violences interethniques apparaissait comme plus éloigné.

3.1 La diplomatie de l'Union pour renforcer les relations interethniques

L'Union a au départ mis l'accent sur son approche civile pour promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, l'État de droit et le multilatéralisme, ce qu'elle a fait dans les Balkans occidentaux au niveau national mais aussi régional. L'objectif était de promouvoir les réformes dans chaque pays tout en encourageant la coopération dans la région, en fournissant une solution structurelle à long terme aux conflits dans les Balkans occidentaux. C'est ainsi qu'ont été posées des conditions politiques et économiques, développées dans la **section 4.1 – Les conditions imposées par l'Union**. Dans les années 1990, cette approche « plus douce » (axée sur l'économie) à long terme de l'Union dans la région a présenté un contraste criant avec l'intervention militaire plus « musclée » et à court terme des États-Unis dans le conflit³⁰.

Au fil des ans et de la progression de la région sur la voie de l'intégration européenne, l'appui budgétaire de l'Union s'est étendu et a été approfondi. Une part importante du processus de stabilisation et d'association, représentant au total 20 milliards d'euros, hors aide humanitaire, a été consacrée par l'Union à cet objectif entre 1995 et 2020. En

³⁰ A.E. Juncos, *The EU's Post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU?*, *Southeast European Politics*, vol. VI, n° 2, novembre 2005, p. 96.

juillet 1996, le programme OBNOVA (portant sur la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslave et l'ancienne République fédérale de Macédoine) a engagé 400 millions d'euros, puis le programme PHARE (Pologne et Hongrie : aide à la restructuration de l'économie) a ensuite été étendu à l'Albanie, à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et à la Bosnie-Herzégovine. Le programme CARDS (assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation dans les Balkans) qui a repris le flambeau du programme OBNOVA a disposé d'un budget de 4,65 milliards d'euros pour la période 2000-2006. L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) qui combine au final ces différents types d'appui, a été mis en place en 2007³¹. Il est étudié à la **section 3 – La contribution de l'Union au renforcement de l'État dans les Balkans occidentaux**.

Les efforts menés par l'Union européenne pour promouvoir la coopération régionale ont été essentiels pour faire progresser le programme de « paix positive ». Juste après la guerre du Kosovo, l'Union européenne a lancé le Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, remplacé en 2008 par le Conseil de coopération régionale (CCR), et a ensuite lancé le processus de stabilisation et d'association (PSA), dans le but de promouvoir un renforcement des relations contractuelles entre certains des pays des Balkans occidentaux et l'Union. Les élections qui ont eu lieu en septembre 2000 dans l'ancienne République fédérale de Yougoslavie (exclue à cette époque du PSA) ont donné un nouvel élan et permis d'étendre le PSA à tous les pays de la région. En novembre 2000, lors d'un sommet à Zagreb, l'Union européenne a reconnu ces pays comme candidats potentiels à l'adhésion, engagement qui a été ensuite formalisé à Thessalonique en 2003³².

Après que le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, eut annoncé en 2014 qu'aucun nouvel élargissement n'aurait lieu pendant son mandat, le « processus de Berlin » a été lancé pour donner un nouveau souffle au processus d'intégration. Par ailleurs, le processus de Brdo-Brijuni est une structure d'envergure régionale pour le dialogue politique sur les questions régionales et bilatérales sensibles, mise en place par la Slovénie et la Croatie (déjà membres de l'Union). Le format des « six pays des Balkans occidentaux » permet aux gouvernements de la région de se mettre d'accord sur des initiatives communes et de les promouvoir, avec la coopération pleine et entière de la Commission européenne³³.

L'Union européenne est également intervenue en tant que médiateur dans des différends bilatéraux. Dans ce contexte, l'Union facilite notamment le dialogue entre Belgrade et Pristina, appelé « dialogue de Bruxelles », lancé en mars 2011 dans le but de « normaliser » les relations entre les deux parties, de trouver des solutions aux différends de longue date et, par conséquent, de faire progresser leurs perspectives d'intégration européenne. La première phase de ce dialogue de Bruxelles (de mars 2011 à février 2012) a consisté en des discussions techniques entre les deux parties et a permis la signature

³¹ [Les Balkans occidentaux: entre stabilisation et intégration à l'Union européenne](#), Question d'Europe n° 459, Fondation Robert Schuman, Paris/Bruxelles, 22 janvier 2018.

³² A. Missiroli (éd.), [The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon: A Handbook](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2016, pp. 111-113.

³³ [Brdo-Brijuni Process: Summit in Sofia as a Concrete Expression of Reasserted EU's approach to the Region](#), *European Western Balkans*, 30 avril 2018.

de neuf accords entre la Serbie et le Kosovo, qui n'ont pas tous été mis en œuvre³⁴. La deuxième phase, qui a porté le dialogue de Bruxelles au niveau des Premiers ministres, a donné lieu à la signature historique, en avril 2013, du premier accord de principes régissant la normalisation des relations (appelé l'accord de Bruxelles). Cet accord s'attaquait aux problèmes liés à la mise en place de l'Association/la Communauté des municipalités à majorité serbe et à la dissolution des structures parallèles serbes dans le nord du Kosovo, ce qui est très important. Toutefois, compte tenu de la sensibilité de ces questions, la mise en œuvre de l'accord de Bruxelles a été au mieux partielle, et la création de l'Association/la Communauté des municipalités à majorité serbe a été une source de tension plutôt que de résolution de conflit et de consolidation de la paix.³⁵

Cette approche pas-à-pas, que certains experts ont qualifiée d'« ambiguïté constructive » sur la question de la reconnaissance et que l'Union a héritée de diverses manières de son prédécesseur (les Nations unies), impliquait que les aspects davantage politiques (en particulier ceux en lien avec le nord du Kosovo) seraient traités une fois que les deux parties auraient progressé sur les aspects plus techniques³⁶. Cependant, bien que cette « ambiguïté constructive » ait été présentée comme une politique délibérée conçue pour permettre la stabilisation de la situation au Kosovo tout en faisant face à la divergence de vues entre les États membres de l'Union en ce qui concerne la question du statut du Kosovo, elle a desservi ce pays. D'une part, elle n'a pas encouragé les États membres à présenter une position unie sur le Kosovo ; d'autre part, elle n'a pas poussé les dirigeants de Belgrade à s'attaquer au sujet difficile de l'indépendance du Kosovo, ni les dirigeants de Pristina à répondre aux frustrations découlant de la non-reconnaissance et à faire face aux forces nationalistes émergentes opposées au « dialogue de Bruxelles ». Certains experts font également valoir que cette approche a entraîné une politisation de sujets que l'Union décrit comme « techniques »³⁷. Concrètement, au cours des sept années qu'a duré le « dialogue de Bruxelles », les relations entre le Kosovo et la Serbie ont oscillé entre la normalisation et un état de paix tendue et de prévention des conflits. Les événements récents – l'assassinat d'un homme politique serbe du nord du Kosovo, Oliver Ivanović, en janvier 2018, et l'arrestation de Marko Djurić, haut responsable du gouvernement serbe, par la police kosovare à Mitrovica, au nord, en mars 2018 – ont entraîné de nouvelles tensions et accru l'incertitude entourant l'avenir du processus de normalisation³⁸.

³⁴ Les trois accords qui ont été intégralement mis en œuvre portent sur les cachets du bureau de douane (pour mettre un terme à l'embargo commercial qui pèse sur le Kosovo), sur la mise à disposition de registres d'état civil, et sur l'attribution d'un indicatif téléphonique international unique, remplaçant les trois qui existent actuellement au Kosovo (indicatifs serbe, slovène et monégasque).

³⁵ D. Emini et I. Stakić, *Belgrade and Pristina: Lost in Normalisation?*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 20 avril 2018.

³⁶ La logique de l'« ambiguïté constructive » proposée en 2000 par la Commission internationale indépendante sur le Kosovo reposait essentiellement sur l'hypothèse selon laquelle les politiques pourraient être recentrées sur des sujets suscitant moins d'émotions (comme l'emploi et l'éducation) que sur la « question du statut ». Voir A. Hehir, *Kosovo's Final Status and the Viability of Ongoing International Administration, Civil Wars*, vol. 9, n° 3, 2007, pp. 243-261.

³⁷ M. Troncotă, *Post-conflict Europeanization and the War of Meanings: The Challenges of EU Conditionality in Bosnia-Herzegovina and Kosovo*, Tritonic, Bucarest, 2016.

³⁸ D. Emini et I. Stakić, *Belgrade and Pristina: Lost in Normalisation?*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 20 avril 2018.

Les représentants de l'Union ont également joué un rôle clé dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, où ils ont été les principaux médiateurs entre les partis politiques de la communauté macédonienne et ceux de la communauté albanaise. Une affaire de mise sur écoute qui a fait scandale début 2015 a précipité le pays dans l'une de ses pires crises depuis les affrontements interethniques de 2001, et a déclenché de nombreuses protestations en 2015 et 2016. La confiance de l'opinion publique dans le gouvernement s'est érodée au fur et à mesure que les diffusions de conversations enregistrées illégalement ont révélé des abus tels que corruption, fraude électorale, suppression des médias libres et tentatives de manipulation de l'appareil judiciaire. L'insécurité politique qui en a découlé a ravivé les tensions interethnique et nui à l'économie. En juillet 2015, le commissaire européen chargé des négociations d'élargissement Johannes Hahn et une délégation de trois députés au Parlement européen – Ivo Vajgl (ALDE, Slovénie), Richard Howitt (S&D, Royaume-Uni) et Eduard Kukan (PPE, Slovaquie) – ont assuré la médiation de pourparlers entre les quatre principaux partis politiques de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et sont parvenus à faire émerger l'« accord de Pržino »³⁹. Sa mise en œuvre a servi de repère clair pour mesurer les progrès, comme cela est exposé dans le rapport de 2016 de la Commission européenne sur l'ancienne République yougoslave de Macédoine⁴⁰.

3.2 Missions de l'Union européenne de soutien de la paix

Au cours de la dernière décennie d'évolution politique observée par la communauté internationale dans les Balkans occidentaux, l'Union européenne est devenue l'un des moteurs du renforcement de l'État et de la stabilisation dans les différents pays en question. Dans ce contexte, l'une des caractéristiques générales des missions de police et d'État de droit (voir **Illustration 2**) a été leur objectif d'aider la police locale à parvenir aux « normes européennes » qui n'étaient définies que de manière vague et n'étaient certainement pas réalisables dans la courte durée des mandats de missions de deux ou trois ans. La MPUE en Bosnie-Herzégovine, qui était déployée depuis dix ans et avait donc la possibilité de faire évoluer les mentalités et de consolider un changement dans la pratique, représente une exception. Bien que cette mission n'ait pas planifié ses opérations sur un cycle de dix ans, elle a pu s'appuyer sur l'expérience qu'elle a acquise au fur et à mesure de son développement et de son adaptation à la situation sur place⁴¹. De même, la mission sur l'État de droit (EULEX Kosovo), déployée depuis 2008, a été suffisamment longue pour obtenir des résultats concrets. Ces deux missions ont toutefois été confrontées à des difficultés sur lesquelles elles n'avaient parfois pas de moyen d'agir. Les missions relatives au secteur de la sécurité et de l'État de droit, y compris les missions de police, ne sont pas de simples opérations « techniques ». Elles requièrent un consensus politique au sein de l'Union et avec d'autres acteurs

³⁹ V. Lilyanova, [The former Yugoslav Republic of Macedonia in a State of Uncertainty](#), Service de recherche du Parlement européen, Bruxelles, décembre 2016.

⁴⁰ Document de travail des services de la Commission, [The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2016 Communication on EU Enlargement Policy](#), SWD(2016) 362 final, Bruxelles, 9 novembre 2016.

⁴¹ T. Flessenkemper et D. Helly (éd.), [Ten Years After: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012](#), rapport conjoint, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, janvier 2003.

internationaux, une stratégie politique de mise en œuvre ainsi qu'une volonté politique et l'accord des autorités politiques sur place.

Comme nous l'avons déjà expliqué dans la **section 2.2 – Missions de stabilisation de l'UE**, l'Union européenne, par son opération militaire EUFOR Althea, a repris en 2004 le flambeau de la force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (SFOR) dont la mission était de rendre le pays sûr. La taille de l'EUFOR n'a cessé de se réduire depuis ses débuts en 2004 (où elle comptait un effectif de près de 7 000 éléments) à aujourd'hui (effectif de 600 éléments), signe que l'Union et ses États membres ont perçu des progrès en matière de sécurité dans ce pays. Dans cet esprit, l'EUFOR a également adapté ses objectifs pour y intégrer la progression vers une stabilité durable et un avenir européen pour la Bosnie-Herzégovine⁴². L'EUFOR a été restructurée en conséquence : l'attention à l'origine portée sur le mandat exécutif consistant à soutenir les forces armées de la Bosnie-Herzégovine dans les opérations de maintien d'un environnement sûr et à y participer s'est réorientée sur le mandat non exécutif axé principalement sur le renforcement des capacités et la formation des forces armées de ce pays⁴³.

La mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine a également subi une restructuration en 2007 en vue d'adapter ses missions aux besoins locaux et d'étendre et renforcer son processus de consolidation de l'État. M. Merlingen et R. Ostrauskaite font valoir que, dès son premier mandat (2003-2005), la MPUE a mené de nombreuses activités discrètes de maintien de la paix⁴⁴. En effet, malgré un démarrage lent et de nombreux problèmes opérationnels, la lutte contre la criminalité organisée et la corruption a coexisté avec trois autres priorités stratégiques : l'indépendance de la police et l'obligation de rendre des comptes ; la viabilité financière et la pérennité ; et le renforcement des institutions et des capacités. Ces réformes étaient nécessaires pour terminer le travail inachevé de la période où les Nations unies étaient aux commandes (1995-2002) en matière de développement d'un cadre de « police démocratique », conformément aux objectifs des accords de paix de Dayton. Les MPUE II et III (2006-2007, 2008-2009) ont ciblé plus étroitement leurs objectifs et se sont révélées davantage proactives : elles étaient chargées d'aider à planifier et à mener les enquêtes en matière de criminalité organisée et de donner corps au volet « enquêtes » du mandat, ce qui n'avait pas vraiment été fait au cours du premier mandat. L'extension de la mission a également permis de se pencher sur le processus de restructuration de la police, puis les agences de police bosniennes ont pris le relai de certains projets sous la supervision de la MPUE. Parmi les problèmes constatés, on trouve des lacunes juridiques persistantes ainsi que des insuffisances financières, des pratiques d'enquête et une coopération trop peu développées entre organes chargés de l'application des lois et au sein de ces organes, ainsi qu'entre la police et les procureurs⁴⁵. Dans ce contexte, le dernier mandat de la MPUE (2010-2012) a renforcé la lutte contre la criminalité

⁴² A. Waldner (Major-général, commandant d'EUFOR), Avant-propos, [Forum Magazine](#), n° 107, octobre 2017-janvier 2018, p. 2.

⁴³ [EUFOR ALTHEA](#), Service européen pour l'action extérieure, Bruxelles, 28 mars 2018.

⁴⁴ M. Merlingen et R. Ostrauskaite, *European Union Peacebuilding and Policing: Governance and the European Security and Defence Policy*, Routledge, Londres, 2006, p. 76.

⁴⁵ I. Ioannides et G. Collantes-Celador, « The Internal-External Security Nexus and EU Police/Rule of Law Missions in the Western Balkans », *Conflict, Security & Development Journal*, vol. 11, n° 4, 2011, pp. 429-432.

organisée et la corruption. À la fin de la mission, l'appui technique de l'Union aux organes chargés de l'application des lois s'est poursuivi par l'intermédiaire de l'aide de préadhésion. En outre, un nouveau service dédié au respect de l'application de la loi créé au sein du bureau du représentant spécial de l'Union européenne conseille les autorités législatives et exécutives locales au niveau politique et stratégique pour veiller au développement progressif en matière d'application des lois⁴⁶.

Dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la première mission de police (EUPOL Proxima) a été déployée en 2003, tout d'abord pour un an, puis a été prolongée d'une année supplémentaire. L'Union a ainsi pu tirer profit de l'expérience initiale qu'elle avait acquise avec la mission de police en Bosnie-Herzégovine. Le pays ayant lentement progressé vers davantage de stabilité, EUPOL Proxima a repris le flambeau de la première mission militaire de l'Union de mars à décembre 2003, comme cela a été expliqué dans la **section 2.2 – Missions de stabilisation de l'UE**. Par ailleurs, puisque la police locale s'était redéployée dans les anciennes zones de crise dont elle s'était retirée pendant la crise interethnique (de février à août 2001), l'attention de l'Union s'est alors portée sur l'amélioration qualitative de la police macédonienne. L'amélioration des relations entre la police et les minorités ethniques et la garantie de la viabilité de la réforme institutionnelle/procédurale de la police étaient les préoccupations centrales. La priorité d'EUPOL Proxima était la surveillance, le conseil et la formation au niveau des ministères concernés et dans les postes de police au niveau central à Skopje ainsi qu'aux niveaux régional, sous-régional et local dans les anciennes zones de crise, où vit principalement la communauté albanaise. Au fur et à mesure des progrès, le soutien de l'Union est devenu plus spécialisé. EUPOL Proxima s'est concentrée sur l'amélioration de la gestion des scènes de crime et de la direction des opérations, le renforcement de la police aux frontières et de la capacité des services de sécurité de l'État et du contre-espionnage à planifier et à gérer les opérations antiterroristes et de lutte contre la criminalité organisée.

En dépit des tendances sous-jacentes à l'instabilité dans la région, la priorité du gouvernement macédonien a été d'obtenir le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne. En conséquence le gouvernement macédonien a œuvré à faire cesser rapidement les opérations militaires et les missions civiles, considérées comme impliquant un statut de protectorat. C'est ainsi qu'une mission de compromis – l'équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) qui était une mission bien plus petite, et qui n'a été déployée que pendant six mois – a remplacé l'EUPOL Proxima, plus imposante et plus visible. L'EUPAT a au contraire été présentée comme un effort axé sur la réforme plutôt qu'une mission visant la stabilisation, et a été clairement reliée aux projets financés par la Commission européenne. Il est probable que ceci ait entraîné la fin prématurée de la présence de la PSDC dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le transfert de responsabilités à la réforme policière menée par la Commission européenne, qui est moins en prise avec la réalité concrète sur le terrain⁴⁷.

⁴⁶ [Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine \(MPUE\)](#), Service européen pour l'action extérieure, Bruxelles, juin 2012.

⁴⁷ I. Ioannides, *EUPOL PROXIMA / EUPAT (FYROM)*, in G. Grevi, D. Helly et D. Koahane (éd.), [European Security and Defence Policy: The First 10 Years \(1999-2009\)](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2009, pp. 186-199.

Au Kosovo, la mission « État de droit » menée par l'Union européenne (EULEX), qui est la mission de l'Union la plus massive (tant en termes de taille que d'engagement de ressources financières) a été lancée en décembre 2008. Elle œuvre à la réforme de tout l'éventail des institutions policières et judiciaires et des administrations pénitentiaires grâce à une combinaison de pouvoirs exécutifs et non exécutifs. Elle est donc plus complexe que toute autre opération de soutien de la paix déployée par l'Union dans les Balkans occidentaux. La mission EULEX Kosovo a conservé certains des pouvoirs exécutifs du domaine plus général de l'État de droit, notamment afin d'enquêter sur les crimes graves et de les poursuivre, de mener des enquêtes sensibles et, si nécessaire, d'annuler des décisions opérationnelles prises par les autorités kosovares. Cette caractéristique était différente des missions de police menées par l'Union en Bosnie-Herzégovine et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, qui disposaient toutes d'un mandat non exécutif et où la capacité d'action de l'Union était plus faible, puisqu'elle ne pouvait que formuler des recommandations prescriptives et appliquer une politique de conditionnalité⁴⁸.

En revanche, le fait de lier la réforme de la police aux réformes nécessaires dans le reste du secteur de la sécurité a démontré la capacité de l'Union à apprendre de son expérience et à développer sa capacité dans le domaine de la consolidation de la paix. Au profit du bon fonctionnement des institutions kosovares, la mission a développé en parallèle la police, la justice ainsi que les politiques et réformes pénales et relatives aux frontières. En ce qui concerne les aspects moins positifs, la mission a souffert d'un problème de légitimité parce que les acteurs locaux et la société kosovare en général ont plutôt perçu les objectifs, le mandat juridique et les activités de la mission de l'Union comme une prolongation des politiques infructueuses de la mission des Nations unies au Kosovo. Par ailleurs, l'utilisation d'un mandat exécutif a fourni une excuse aux autorités kosovares pour ne pas développer les capacités locales efficaces nécessaires sur des aspects essentiels de l'État de droit : enquêtes criminelles, traitement des crimes de guerre et lutte contre la corruption. En outre, la mission a défini ses tâches (qui émanent de son mandat) de façon technique pour éviter de faire les frais des politiques de non-reconnaissance. La situation politique complexe au nord du Kosovo a cependant entravé la mission EULEX⁴⁹.

La présence toujours accrue de l'Union et ses missions de plus en plus complexes ont nécessité une amélioration de la coordination dans un domaine où beaucoup d'acteurs sont présents. En Bosnie-Herzégovine, cette complexité dans la coordination entre la mission de police (MPUE), la mission militaire (EUFOR Althea) et l'interface politique (par l'intermédiaire du représentant spécial de l'Union ou RSUE) a donné lieu, à la fin de 2005, à l'adoption par ces trois parties d'un ensemble de sept principes de fonctionnement, le RSUE assumant dans ce contexte la responsabilité de la coordination globale. Des problèmes similaires de coordination sont apparus dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Ce fut le cas avec les missions de stabilisation à court terme

⁴⁸ I. Ioannides et G. Collantes-Celador, « The Internal-External Security Nexus and EU Police/Rule of Law Missions in the Western Balkans », *Conflict, Security & Development Journal*, vol. 11, n° 4, 2011, pp. 433-436.

⁴⁹ Grâce à son expérience au Kosovo, l'Union a vu, concrètement, les avantages que présentait le fait de lier les missions de prévention de conflits et celles de promotion des droits de l'homme, le développement et la sécurité, la gestion de crise (PESC/PSDC) et les politiques de réforme du secteur de la sécurité qui visent à promouvoir la bonne gouvernance.

et les programmes de développement à long terme menés par l'Union : la mission de police dans ce pays était vue comme une intervention dans les problèmes à plus long terme de développement et de réforme des institutions, qui sont des préoccupations centrales des programmes menés par la Commission européenne. Par ailleurs, la communication entre les différents acteurs, y compris le RSUE, l'ambassadeur de la présidence du Conseil de l'UE, le chef de la délégation de la Commission européenne, le chef de la mission EUPOL Proxima ainsi que le bureau de Skopje de l'Agence européenne pour la reconstruction, était notoirement mauvaise. C'est ainsi que la « double casquette » de chef de la délégation de la Commission et de RSUE a été, pour la toute première fois, attribuée à une seule et même personne en novembre 2005⁵⁰. Cette « double casquette » qui vise à améliorer la coordination a ensuite été utilisée en Bosnie-Herzégovine, où le chef de la délégation a également joué le rôle de RSUE, et au Kosovo où le RSUE est également le chef du bureau de l'Union européenne. La coopération et la coordination se sont également trouvées compliquées par d'autres missions et donateurs internationaux multiples et faisant parfois double emploi, comme cela est expliqué dans la **section 5 – Cohérence et coordination**.

En termes d'efficacité, les missions de l'Union ont connu des retards en matière de déploiement de personnel (dont certains ont été rectifiés depuis par la création du Service européen pour l'action extérieure ou SEAE), ainsi que d'importants problèmes de recrutement du nombre nécessaire de fonctionnaires disposant des compétences requises, ainsi que des retards dans l'acquisition d'équipements. Bien que les États membres de l'Union disposent d'une expérience non négligeable des déploiements militaires sous l'égide de l'OTAN ou de mandats des Nations unies, ils n'étaient pas suffisamment préparés à l'ampleur des missions de police. Cette situation a suscité des plaintes en ce qui concerne le niveau réel de leur engagement par rapport à l'engagement nécessaire afin de respecter leurs obligations. En outre, il y a eu, du moins au début (pour les missions dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et au démarrage de la MPUE en Bosnie-Herzégovine), un défaut de formation spécifique pour chaque mission⁵¹.

L'un des indices indiquant de manière plus probante le succès d'une mission est le fait que la paix se soit maintenue et consolidée dans les lieux où ont été menées des actions et qui étaient auparavant le théâtre d'une guerre civile ou de graves menaces de violences interethniques. Cela a majoritairement été le cas pour les trois exemples analysés où l'Union a déployé des missions de PSDC : en Bosnie-Herzégovine, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et au Kosovo. Si des tensions interethniques perdurent au niveau des structures gouvernementales en Bosnie-Herzégovine et qu'elles sont graves dans le nord du Kosovo, la violence interethnique semble désormais appartenir globalement au passé.

⁵⁰ I. Ioannides, *Police Mission in Macedonia*, in M. Emerson et E. Gross (éd.), [Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans](#), Centre d'études de la politique européenne, Bruxelles, 2007, p. 83-111.

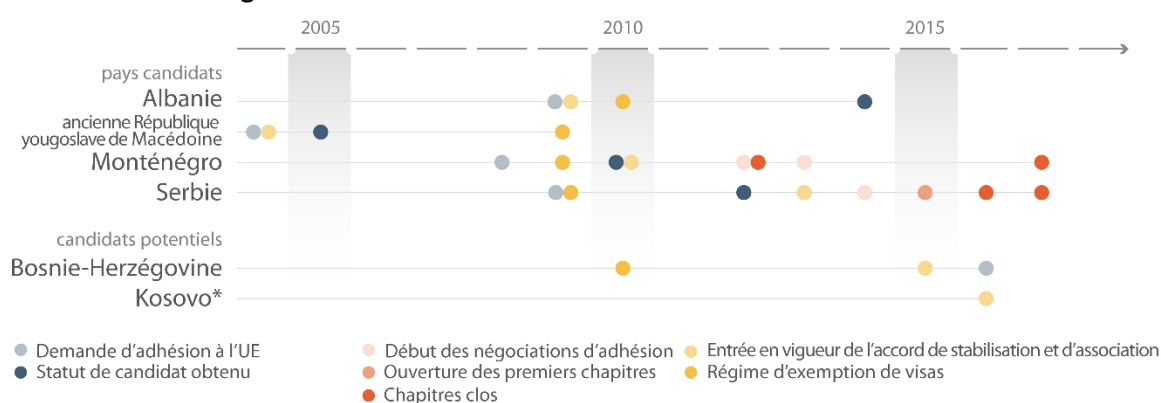
⁵¹ M. Emerson et E. Gross (éd.), [Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans](#), Centre d'études de la politique européenne, Bruxelles, 2007.

4 Élargissement de l'Union et consolidation de la paix dans les Balkans occidentaux

On entend souvent que, parmi les nombreux types d'action extérieure de l'Union, la politique d'élargissement de l'Union s'est avérée être un instrument unique et efficace. L'idée selon laquelle les États pourraient, par un processus de réforme et d'évolution réglementé par l'Union, se transformer en membres de l'Union européenne (processus d'européanisation) et récolter les fruits de l'appartenance à la famille européenne place l'Union dans une position très forte vis-à-vis des candidats potentiels. L'Union exerce une influence considérable sur les pays candidats pendant la difficile période d'apprentissage au cours de laquelle ces pays s'efforcent de rapprocher leurs institutions, leurs politiques et leurs valeurs de celles de l'Union avec l'appui financier et les conseils de l'Union⁵².

Au cours des dix dernières années, l'intervention de la politique de l'Union dans les Balkans occidentaux est passée d'un programme accaparé par les questions de sécurité en raison des guerres à un programme axé sur l'adhésion de ces pays à l'Union, passant ainsi d'un objectif de stabilisation à un objectif de consolidation de la paix. Les activités de renforcement de l'État examinées dans la section précédente se recoupent dans une large mesure avec la perspective d'élargissement de l'Union et sont développées conformément à ladite perspective. Les pays des Balkans occidentaux ont progressé sur la voie de la consolidation de la paix à travers le processus en vue de leur adhésion à l'Union : tout d'abord, en concluant des accords de stabilisation et d'association, puis dans le cadre de la politique d'élargissement de l'Union à proprement parler.

Illustration 3 – Progression des Balkans occidentaux sur la voie de l'adhésion à l'UE



* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du CSNU et l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo

Source des données : [Données](#) provenant de la direction générale de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement de la Commission européenne. Graphique par Eulalia Clarós, EPRS.

La Croatie, qui était à l'origine en proie aux mêmes tragédies que ses voisins – guerre civile, destruction massive du capital économique et humain, politiques nationalistes et corruption – a géré avec succès son processus d'adhésion à l'Union. État membre depuis juillet 2013, la Croatie est désormais considérée comme un modèle par les institutions européennes, ce qui peut susciter un certain espoir parmi les autres pays des Balkans

⁵² C. Bretherton et J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, New York, 2006, p. 137.

occidentaux. La réussite croate en matière d'intégration d'une ancienne république yougoslave à l'Union découle aussi de points forts que n'ont pas les autres pays de la région : proximité avec l'Autriche et le nord de l'Italie, qui facilite l'intégration industrielle avec les entreprises de l'Union ; secteur touristique dynamique et bien établi ; soutien actif et de longue date de l'Allemagne et des États-Unis⁵³.

Les pays des Balkans occidentaux sont à différents stades sur la voie de l'adhésion ; ils continuent de progresser lentement, et pas toujours en ligne droite. Voir l'**Illustration 3**. Dans ce contexte, ils bénéficient d'importantes aides de préadhésion afin de satisfaire aux critères d'adhésion, principalement par l'intermédiaire de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Au cours des dix dernières années, pendant la période 2007-2017, l'aide de préadhésion octroyée aux Balkans occidentaux a atteint près de 9 milliards d'euros⁵⁴. Pour la période 2014-2020, l'IAP a été doté de 3,74 milliards d'euros pour l'assistance bilatérale et de 2,96 milliards d'euros pour les programmes régionaux. Cet instrument permet de déployer une assistance technique et financière à l'appui, entre autres, du développement des capacités de la société civile, de la coopération transfrontalière, de la justice de transition et de la réconciliation, du retour et de l'hébergement des réfugiés ainsi que de l'insertion des communautés roms. Un régime d'exemption de visa a en outre été mis en place pour tous les pays des Balkans occidentaux, à l'exception du Kosovo, dont l'indépendance, déclarée unilatéralement en 2008, n'est pas reconnue par cinq États membres (Chypre, Grèce, Roumanie, Slovaquie et Espagne).

Pour l'Union, le nœud du problème a été de trouver le juste équilibre entre garantir la stabilité à long terme des Balkans occidentaux et accélérer la convergence avec les normes européennes, au cœur desquelles se trouvent les critères de Copenhague. Ceux-ci imposent notamment qu'un État se dote d'institutions qui protègent la gouvernance démocratique et les droits de l'homme, dispose d'une économie de marché efficace et accepte les obligations et intentions de l'Union. Il ne s'agit toutefois là que des jalons fondamentaux. La partie la plus complexe et la plus contraignante du processus est la convergence législative, politique et institutionnelle du pays candidat avec *l'acquis communautaire*, autrement dit la nécessité d'adopter et d'appliquer le corpus législatif de l'Union suivant les normes européennes, et d'instaurer un mode de vie analogue à celui du reste de l'Union. En dépit des quelques succès qu'elle a permis au début, la démarche actuellement mise en œuvre au regard de l'élargissement de l'Union a atteint ses limites, si l'on en juge par le fait qu'elle ralentit le processus d'intégration plutôt qu'elle ne l'accélère. La regrettable déclaration faite en 2014 par Jean-Claude Juncker, le président de la Commission, selon laquelle il n'y aurait plus de nouvel élargissement pendant son mandat, a eu pour effet d'exacerber l'exaspération des citoyens et des pouvoirs publics dans la région et de ralentir encore le rythme de réformes pourtant

⁵³ Les États-Unis ont directement participé à la « guerre de libération » croate en Krajina et en Slavonie occidentale, ainsi qu'à la mise en œuvre de l'accord d'Erdu de 1995 sur la Slavonie orientale, la Baranja et la Syrmie occidentale, qui a permis le règlement pacifique de la guerre d'indépendance croate dans l'est de la Croatie.

⁵⁴ Commission européenne, [Stratégie pour les Balkans occidentaux](#), Strasbourg, 6 février 2018.

indispensables. Certains experts affirment qu'en conséquence, « l'influence de l'Union dans les Balkans occidentaux a été remise en cause »⁵⁵.

Dans le même temps, la crise migratoire de 2015 est venue rappeler le rôle des Balkans occidentaux dans la stabilité et la sécurité de l'Europe. Elle s'y est cristallisée le long de la route dite des Balkans, par laquelle des centaines de milliers de réfugiés et de migrants ont traversé les territoires des pays de la région et mis à rude épreuve leurs sociétés et leurs pouvoirs publics, de même que les relations bilatérales entre certains pays. La progression de la radicalisation dans les Balkans occidentaux ainsi que du nombre de « combattants étrangers » originaires de cette région ont également incité l'Union à s'engager davantage vis-à-vis de celle-ci. L'UE a promis d'apporter son aide et, en octobre 2015, une série de réunions à haut niveau a débouché sur un plan d'action en 17 points convenu entre la Commission européenne et les pays concernés. Pour ce qui est de la stratégie globale de l'Union de 2016, elle établit que les enjeux de la migration, de la sécurité énergétique, du terrorisme et de la criminalité organisée sont partagés entre l'Union et ses voisins du sud-est, et reconnaît qu'il est urgent de « promouvoir les réformes politiques, l'État de droit, la convergence économique et des relations de bon voisinage dans les Balkans occidentaux [...], tout en poursuivant de manière cohérente la coopération dans différents secteurs »⁵⁶.

La lenteur de l'eupéanisation des Balkans occidentaux, qui a fini par faire caler le processus d'adhésion, résulte également de résistances et de contestations à l'échelon local de la part de responsables politiques de la région. Des universitaires ont même émis l'hypothèse que cette situation pourrait déboucher sur un nouveau phénomène qualifié de « déeupéanisation »⁵⁷.

4.1 Les conditions imposées par l'Union

L'Union a souvent fait miroiter une éventuelle adhésion pour imposer ses propres normes et règles dans la région, démarche dont les résultats n'ont pas toujours été concluants. Le succès de la démarche de l'Union fondée sur la conditionnalité réside dans le lien entre la rétribution directe des réformes politiques et la menace de lourdes sanctions en cas de non-respect des règles. Il repose donc sur une interaction et une relation certes dynamiques, mais asymétriques, entre l'Union et les Balkans occidentaux. Les négociations sont basées sur des exigences extérieures définies et imposées par l'Union, lesquelles sont ensuite interprétées et adaptées par les autorités des pays candidats et des candidats potentiels en fonction des priorités de celles-ci. Cette situation a entraîné des retards dans l'application des conditions posées par l'Union, notamment sur des aspects sensibles ayant trait à la souveraineté nationale (sécurité et État de droit). Comme le démontre M. Troncotă, les principales parties à ces négociations dans les Balkans occidentaux ne dévoilent pas leurs positions sur l'adoption et la mise en

⁵⁵ M. Troncotă, *Post-conflict Europeanization and the War of Meanings: The Challenges of EU Conditionality in Bosnia-Herzegovina and Kosovo*, Tritonic, Bucarest, 2016, p. 16.

⁵⁶ Service européen pour l'action extérieure et Commission européenne, [*Vision partagée, action commune: une Europe plus forte - Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*](#), Bruxelles, juin 2016, p. 24.

⁵⁷ A. Castaldo et A. Pinna, « De-Europeanization in the Balkans. Media Freedom in Post-Milošević Serbia », *European Politics and Society*, vol. 19, n° 3, 2018, pp. 264-281.

œuvre des réformes requises dans leur pays afin d'avancer sur la voie de l'adhésion à l'Union⁵⁸.

Le système des conditions préalables de l'Union s'est politisé dans les cas les plus difficiles, à savoir ceux de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, dont la société est profondément divisée et en proie à des conflits interethniques⁵⁹. Une illustration de cette évolution est, par exemple, le dialogue entre Belgrade et Pristina ou encore le dispositif en faveur de la réforme de la police en Bosnie-Herzégovine. Des universitaires ont soutenu que les mesures d'incitation de l'Union n'ont pas été clairement définies et que les réformes requises dans le contexte de la construction de l'État menaçaient la position dominante de certaines élites, ce qui a eu une incidence sur la volonté de celles-ci de se conformer aux conditions. Une autre faiblesse de la politique « de la carotte et du bâton » de l'Union est qu'elle s'est concentrée sur les élites politiques ; « rares sont les tentatives de faire participer les citoyens, les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs de la société au processus d'élargissement de l'Union, qui donne aux élites politiques une chance unique de prendre les commandes du processus et de le détourner dans leur propre intérêt »⁶⁰. À l'heure où l'espace dévolu à la société civile se contracte dans les Balkans occidentaux, ses acteurs font valoir qu'il ne suffit pas que l'Union soutienne la société civile au moyen d'aides financières : « l'Union doit servir de médiateur dans les relations que nous entretenons avec les pouvoirs publics »⁶¹.

Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, l'accord de paix de Dayton a toujours été un frein à l'intégration européenne. Cet État territorialisé et ethniquement divisé est doté d'un système de gouvernance très décentralisé avec des institutions centrales très faibles. L'application de l'arrêt Sejdić-Finici de la Cour européenne des droits de l'homme, qui concerne la discrimination de minorités et leur exclusion de la représentation politique, en est une bonne illustration⁶². La mise en œuvre de l'arrêt sous l'égide de l'Union, qui était censée apporter une solution au casse-tête de la réforme constitutionnelle dans le pays, est devenue l'un des aspects les plus problématiques de l'accord de stabilisation et d'association. Plus précisément, l'arrêt Sejdić-Finici a été introduit en tant qu'élément central des conditions posées par l'Union dans le cadre des relations entre l'Union et la Bosnie-Herzégovine en 2012, mais après presque trois ans de négociations intenses restées vaines, il a été abandonné en 2015. Après des manifestations de citoyens en 2014, l'Union a tenté une « nouvelle approche » à l'égard de la Bosnie-Herzégovine consistant à conclure avec celle-ci un accord de préadhésion sans qu'elle ait à modifier sa constitution au préalable. En contrepartie, les dirigeants de la Bosnie-Herzégovine ont

⁵⁸ M. Troncotă, *Post-conflict Europeanization and the War of Meanings: The Challenges of EU Conditionality in Bosnia-Herzegovina and Kosovo*, Tritonic, Bucarest, 2016.

⁵⁹ F. Bieber et G. Aybet, « From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionality on State Building in Bosnia and Herzegovina », *Europe-Asia Studies*, vol. 63, n° 10, 2011, pp. 1911-1937.

⁶⁰ S. Keil et Z. Arkan (éditeurs), *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, London/New York, 2015, p. 8.

⁶¹ Un participant de la région des Balkans occidentaux, dans « [Reflection Forum on the run-up to the Trieste Summit on Western Balkans](#) », manifestation organisée pour des groupes de réflexion à Trieste, les 26 et 27 juin, en marge du processus de Berlin, par l'Istituto Affari Internazionali (IAI) (Rome), le Centre international de formation européenne (CIFE) (Nice/Berlin) et le Centre Franco-Autrichien pour le Rapprochement en Europe (CFA) (Vienne), avec le soutien de plusieurs autres groupes de réflexion et d'États membres de l'Union.

⁶² V. Lilyanova, [Bosnia and Herzegovina: The 'Sejdić-Finici' Case](#), EPRS, Parlement européen, juin 2015.

signé en janvier 2015 un engagement écrit au regard d'un ensemble de réformes, parmi lesquelles la mise en application de l'arrêt Sejdić-Finci. En conséquence, l'accord de stabilisation et d'association a été débloqué et est en vigueur depuis juin 2015.

La Bosnie-Herzégovine illustre également le problème des conditions « à la carte ». Le fait d'avoir mis certaines réformes politiques en attente (au nom de la « nouvelle approche ») pourrait avoir des répercussions négatives sur les élections législatives, prévues en octobre 2018, et sur la légitimité des résultats de ces élections, en raison de la crise politique et de l'impasse dans laquelle se trouve la réforme de la législation électorale. La législation électorale n'est pas seulement une pomme de discorde en Bosnie-Herzégovine mais elle a également attiré l'attention de l'Union, des États-Unis et de l'OSCE, en particulier du fait que l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine de 2016 est jugé contraire à la constitution du pays et au principe des trois peuples constitutifs⁶³.

4.2 Le soutien au développement économique

Les pays des Balkans occidentaux ont connu une véritable mutation économique au cours des vingt dernières années, marqués par la transition vers des systèmes fondés sur le marché, la privatisation de nombreuses entreprises publiques et collectives inefficaces, l'adoption rapide de systèmes bancaires modernes et une ouverture importante de leur économie sur l'extérieur. De ce fait, ils ont sensiblement comblé l'écart de niveau de vie qui les séparait de leurs voisins plus riches, aux économies plus avancées, de l'Union. En raison d'une certaine lassitude à l'égard des réformes combinée à la résistance d'intérêts locaux et européens et à des difficultés politiques qui ont entravé les efforts de réforme, le rythme des réformes structurelles s'est néanmoins avéré décevant et a retardé l'adhésion à l'Union⁶⁴.

La transition économique des Balkans occidentaux comporte trois phases. La première, pendant les années 1990, et notamment pendant la première moitié de la décennie, a été marquée par une profonde récession et les répercussions des conflits dans la région. De 2000 jusqu'à la crise financière mondiale de 2008, les Balkans occidentaux ont connu un rapide redressement et les pays de la région ont réussi à rattraper les « vieux » États membres de l'Union (les pays de l'UE-15) et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. L'Union a eu une forte influence sur la transition économique de la région depuis la fin de la guerre au Kosovo, en 1999, et notamment depuis la déclaration de Thessalonique, en 2003. Depuis, le rythme de convergence s'est ralenti de manière globale, mais particulièrement dans les Balkans occidentaux. D'une façon générale, les participations étrangères dans le secteur bancaire ont entraîné une intégration

⁶³ En décembre 2016, la Cour constitutionnelle a donné six mois au parlement de Bosnie-Herzégovine pour modifier les dispositions problématiques de la loi électorale. Incapable de constituer une majorité, le parlement n'a pu modifier la loi, à la suite de quoi la Cour a décidé de supprimer purement et simplement les dispositions en question. Ce faisant, elle a toutefois également supprimé le fondement juridique établissant la Chambre des peuples dans la fédération, sans laquelle il est impossible de former un gouvernement en Bosnie-Herzégovine, que ce soit au niveau de la fédération ou de l'État. Le parlement a désormais jusqu'aux élections législatives pour modifier la loi électorale.

⁶⁴ Z. Murgasova et al., *The Western Balkans: 15 years of Economic Transition*, Regional Economic Issues, Special Report, Fonds monétaire international, Washington DC, mars 2015.

économique notable des Balkans occidentaux dans les marchés de capitaux de l'Union⁶⁵. C'est pourquoi depuis la fin de la crise financière mondiale, la région a connu, avec une croissance du PIB réel fluctuant autour de 3 %, un développement économique analogue à celui de l'Union. Voir **Tableau 1** ci-dessous. Ce taux de croissance ne suffit cependant pas à accélérer le processus de convergence avec le marché de l'Union.

Tableau 1 – Évolution de la croissance du PIB réel (en %), 2016-2019*

	2016	2017	2018	2019*
Albanie	3,4	3,8	3,6	3,5
Bosnie-Herzégovine	3,1	3,0	3,2	3,4
Kosovo	4,1	4,4	4,8	4,8
ancienne République yougoslave de Macédoine	2,9	0,0	2,3	2,7
Monténégro	2,9	4,3	2,8	2,5
Serbie	2,8	1,9	3,0	3,5
Balkans occidentaux	3,1	2,4	3,2	3,5

* Prévvision du Groupe de la Banque mondiale

Source des données : Groupe de la Banque mondiale, [Vulnerabilities Slow Growth](#), Western Balkans Regular Economic Report No. 13, Washington DC, printemps 2018, p. 1.

Le tableau est toutefois plus sombre du point de vue de la convergence du PIB par habitant au taux de change du marché. Mesurée à l'aune de cette variable, la convergence entre les Balkans occidentaux et les marchés de l'Union a été faible depuis la crise de 2008. La Bosnie-Herzégovine et la Serbie sont les lanternes rouges du point de vue des inégalités de revenus et du retour de leur PIB au niveau antérieur à la transition. À l'instar du Monténégro, elles ne sont pas encore revenues au PIB réel de 1989. En termes de PIB moyen par habitant en parité de pouvoir d'achat, en 2016, les pays des Balkans occidentaux n'avaient pas atteint 28 % du niveau de l'UE-15. Selon une récente estimation de la Banque mondiale, au taux de croissance actuel, il faudrait quelque 60 ans pour que le PIB par habitant moyen des Balkans occidentaux soit du même ordre que la moyenne de l'Union. Une croissance plus rapide, de 5 % à 6 %, permettrait d'y parvenir à la fin des années 2030⁶⁶.

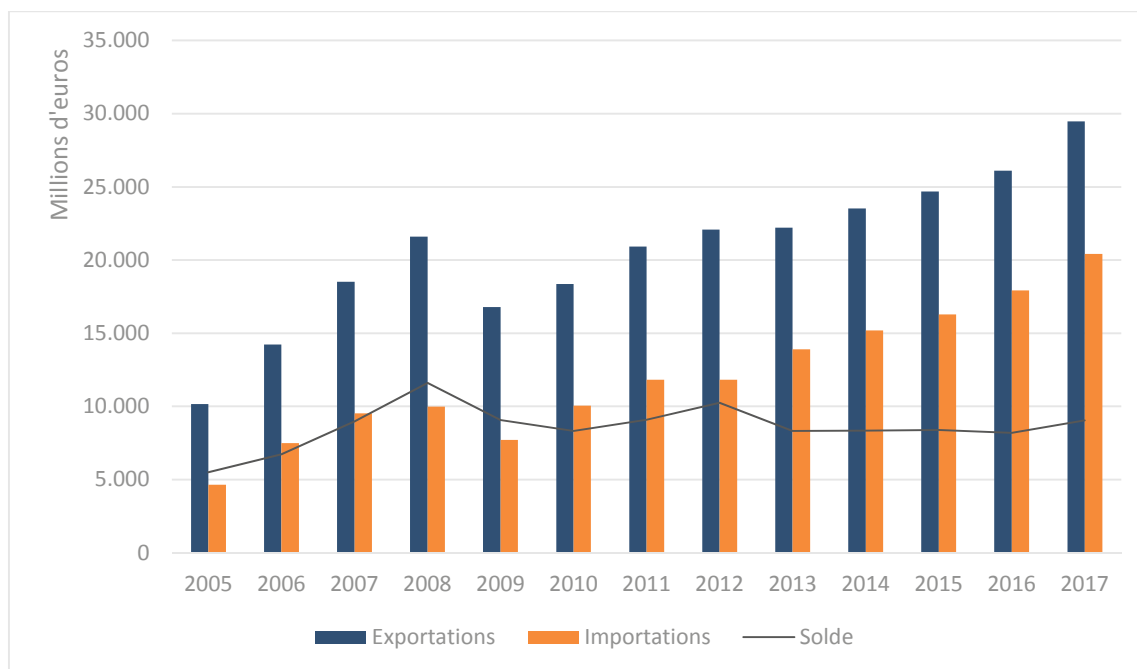
L'influence qu'exerce l'Union pour inciter les Balkans occidentaux à libéraliser leur commerce et à développer la coopération régionale est au cœur des objectifs des accords de stabilisation et d'association. La Bosnie-Herzégovine est un bon exemple à cet égard. La « nouvelle approche » de l'Union à l'égard du pays, adoptée en 2014, suivant laquelle des aspects socioéconomiques concrets ont été privilégiés au détriment de questions constitutionnelles, a contribué à revitaliser l'économie. En réaction à cette

⁶⁵ W. Bartlett, « The Political Economy of Accession », in S. Keil et Z. Arkan (éditeurs), *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, London/New York, 2015, p. 218.

⁶⁶ M. Bonomi et D. Reljić, [The EU and the Western Balkans: So Near and Yet So Far](#), SWP Comments 53, German Institute for International and Security Affairs, Berlin/Bruxelles, décembre 2017, p. 3.

« nouvelle approche », le nouveau gouvernement de la Bosnie-Herzégovine s'est engagé par écrit au regard des réformes préconisées par l'Union, en février 2015, puis a établi un programme de réforme (2015-2018) en juillet de la même année, ce qui a débouché sur l'entrée en vigueur de l'ASA (signé en 2008), bloqué jusque-là par d'autres priorités de l'Union en matière de réforme⁶⁷.

Illustration 4 – Commerce de biens entre l'UE-28 et les Balkans occidentaux, 2005-2017



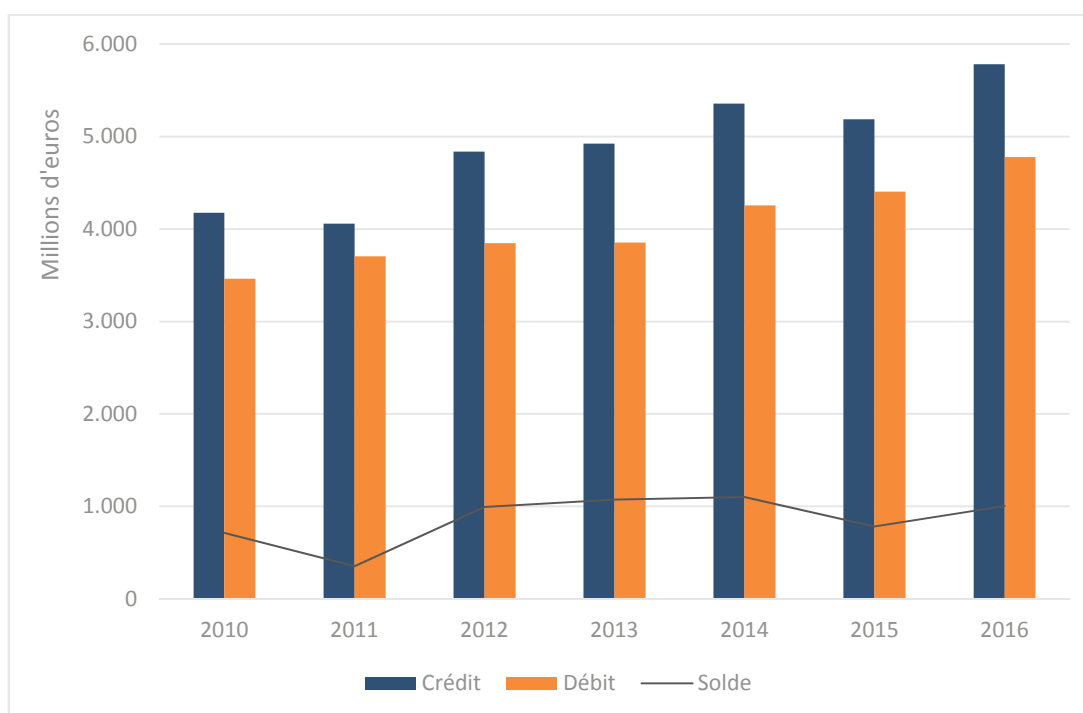
Source des données : données provenant de [Commerce UE depuis 1988 par CTCL](#), Eurostat. Graphique par Odile Maise, EPRS.

Les échanges entre l'Union et les Balkans occidentaux ont doublé au cours des dix dernières années (43,6 milliards d'euros en 2016 contre 21,4 milliards d'euros en 2006). Voir **Illustration 4** et **Illustration 5**. La majeure partie des importations (67 %) et des exportations (83 %) des Balkans occidentaux est en outre imputable à l'Union, à la faveur du fait que la quasi-totalité des exportations peuvent entrer dans l'Union sans droits de douane ni quotas depuis 2000. En conséquence, les importations dans les Balkans occidentaux depuis l'Union ont bondi de 14,08 milliards d'euros en 2006 à 25,2 milliards d'euros en 2016, soit une progression de 85 % en dix ans. De même, les exportations des Balkans occidentaux vers l'Union sont passées de 7 337 milliards d'euros en 2006 à 17 740 milliards d'euros en 2016, soit une augmentation de 140 % en dix ans. Du point de vue des investissements directs étrangers, les entreprises de l'Union, qui ont investi 10 milliards d'euros sur les cinq dernières années, sont de loin le premier investisseur dans les Balkans occidentaux⁶⁸.

⁶⁷ Document de travail des services de la Commission, [Bosnia and Herzegovina 2016 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2016 Communication on EU Enlargement Policy](#), SWD(2016) 365 final, Bruxelles, 9 novembre 2016.

⁶⁸ [Infographie - L'interdépendance de l'UE et des Balkans occidentaux](#), Conseil de l'Union européenne, 30 avril 2018 ; G. Sabbati, V. Lilyanova et C.F. Guidi, [Bosnia and Herzegovina: Economic Indicators and Trade with EU](#), EPRS, Parlement européen/Institut universitaire européen, avril 2018 ; G. Sabbati, V. Lilyanova et C.F. Guidi, [Montenegro: Economic Indicators and Trade with EU](#), EPRS, Parlement

Illustration 5 – Commerce de services entre l'UE-28 et les Balkans occidentaux, 2010-2016⁶⁹



Source des données : données provenant du tableau [Total des services, ventilation géographique détaillée par État membre de l'UE \(à partir de 2010\) \(BPM6\)](#), Eurostat. Graphique par Odile Maisse, EPRS.

En raison de la forte émigration des Balkans occidentaux vers des économies plus avancées et, de ce fait, d'une diaspora importante, l'économie de la région bénéficie d'importants transferts de fonds de travailleurs émigrés. Voir **Illustration 6** au verso. Dès la dissolution de la Yougoslavie, 3,5 millions de personnes ont quitté la région. À la fin de 2013, 5,7 millions de personnes originaires des Balkans occidentaux vivaient à l'étranger, ce qui correspond à un taux d'émigration de 31,2 % en moyenne, allant de 18,2 % de la population serbe jusqu'à 45,3 % des Monténégrins⁷⁰. Par la suite, le taux d'émigration moyen s'est établi à 19,4 %, de 9,1 % en Serbie à 38,5 % en Albanie⁷¹. Les transferts de fonds de travailleurs émigrés sont donc conséquents : à l'échelle de la région, ils ont atteint 6 milliards de dollars en 2015 et représentaient, en proportion, entre 3,1 % du PIB de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et 16,7 % du PIB du Kosovo. En moyenne, la part dans le PIB de ces transferts de fonds pour la période 2005-2016 (10,4 %) est donc largement supérieure à celle des investissements directs étrangers (7,93 %) et de l'aide publique au développement (3,64 %), ce qui témoigne de la forte

européen/Institut universitaire européen, avril 2018 ; G. Sabbati, V. Lilyanova et C.F. Guidi, [Albania: Economic Indicators and Trade with EU](#), EPRS, Parlement européen/Institut universitaire européen, avril 2018.

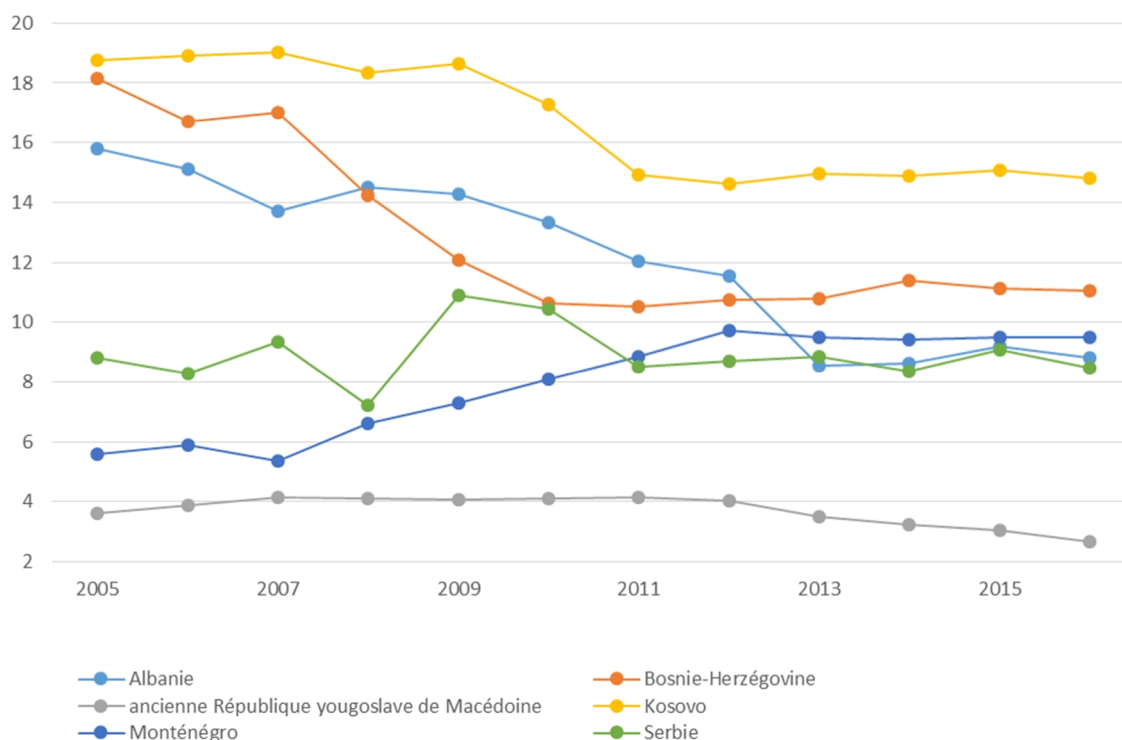
⁶⁹ Aucune donnée sur le commerce de services entre l'Union et le Kosovo n'est incluse. La raison pour laquelle Eurostat ne publie pas de données sur le Kosovo est, entre autres, que les données sur le Kosovo sont incomplètes (seuls quelques États membres envoient cette information, sur une base volontaire).

⁷⁰ Groupe de la Banque mondiale, [Migration and Remittances Factbook 2016, Third Edition](#), Washington DC, 2016.

⁷¹ M. Petreski et al., « The Size and Effects of Emigration and Remittances in the Western Balkans. A Forecasting Based on a Delphi Process », *Südeuropa: Journal of Politics and Society*, vol. 65, n° 4, 2017, pp. 679-695.

dépendance de la région vis-à-vis de l'argent qu'y envoie sa diaspora⁷². Même après la crise financière mondiale qui a touché la région en 2008, ces transferts de fonds sont restés relativement stables⁷³.

Illustration 6 – Évolution des transferts de fonds de travailleurs émigrés vers les Balkans occidentaux (en % du PIB), 2005-2016



Source des données : données produites par l'auteure à partir de [World Bank Development Indicators 2017](#), Washington DC, 2017, et de calculs dans R.M. Topxhiu et F.X. Krasniqi, « The Relevance of Remittances in Fostering Economic Growth in the West Balkan Countries », *Ekonomika*, vol. 96, n° 2, 2017, pp. 28-42.

Parmi les principales faiblesses de la transition des Balkans occidentaux, on relèvera que celle-ci s'est trop concentrée sur la création d'une économie de marché et pas assez sur une réforme des institutions de l'État « susceptible d'atténuer les répercussions sociales négatives d'un marché déréglementé ». En outre, l'intervention de la force publique a été insuffisante pour stabiliser l'économie en cas de choc externe tel que la récente crise économique⁷⁴. L'Union a en effet été critiquée pour le recours à des mesures économiques asymétriques dans la région. Celles-ci incluent un appui budgétaire direct visant à encourager des réformes structurelles imposées par le haut et fondées sur le modèle occidental, l'octroi de prêts à long terme par la Banque européenne

⁷² R.M. Topxhiu et F.X. Krasniqi, « The Relevance of Remittances in Fostering Economic Growth in the West Balkan Countries », *Ekonomika*, vol. 96, n° 2, 2017, pp. 28-42.

⁷³ M. Petreski et al., « The Size and Effects of Emigration and Remittances in the Western Balkans. A Forecasting Based on a Delphi Process », *Südeuropa: Journal of Politics and Society*, vol. 65, n° 4, 2017, pp. 679-695.

⁷⁴ W. Bartlett, « The Political Economy of Accession », in S. Keil et Z. Arkan (éditeurs), *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, London/New York, 2015, p. 209.

d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), l'ouverture asymétrique du marché de l'Union à des biens des Balkans occidentaux, ou encore l'utilisation de l'euro comme monnaie d'ancrage⁷⁵. Le secteur privé s'est rapidement développé à la faveur d'actifs, de services ou de qualifications monnayables à l'échelon international. En conséquence, il s'est accaparé l'essentiel des perspectives créées. Le secteur public et le secteur privé local traditionnel, en revanche, ont souffert dans une large mesure d'un manque d'investissements, d'une pénurie de ressources et d'une absence de renouvellement. Un autre problème a été l'environnement défavorable à l'investissement résultant de la faiblesse des institutions chargées de faire respecter l'État de droit, y compris au regard de la gouvernance des forces de sécurité et du contrôle du pouvoir judiciaire, autant de difficultés dont l'Union a pris conscience de plus en plus clairement et qu'elle s'est attachée à résoudre. La réforme des secteurs de l'éducation, de la santé et de la justice a pris du retard⁷⁶.

4.3 Les réformes en faveur de l'État de droit au cœur de l'élargissement de l'Union

Les pays qui aspirent à rejoindre l'Union européenne doivent démontrer concrètement leur engagement à l'égard des valeurs fondamentales de l'Union à toutes les étapes du processus d'élargissement. La corruption et la criminalité organisée sont un problème endémique dans la région des Balkans occidentaux. C'est la raison pour laquelle, dans le droit fil de l'expérience acquise avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, qui a montré que la transformation d'un pays, particulièrement dans le domaine de l'État de droit, pouvait être longue et difficile, l'Union a davantage mis l'accent sur cet aspect. Afin de remédier aux défaillances identifiées du processus d'élargissement, le cadre de négociation de 2005 pour l'adhésion de la Croatie a introduit un chapitre 23 spécifique sur « le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux », en sus du chapitre « Justice, liberté et sécurité », désormais le chapitre 24, dans l'*acquis communautaire*⁷⁷. Ainsi, afin de garantir que les problèmes persistants liés à la corruption, la criminalité organisée et les capacités administratives soient résolus, ces deux chapitres ont été ouverts rapidement lors des négociations d'adhésion menées avec les États des Balkans occidentaux et une grande attention a été accordée non seulement à l'adoption des lois pertinentes en la matière mais également à leur application. Dans le cadre de cette nouvelle démarche, le processus s'accompagne de mesures de sauvegarde et de mesures correctives permettant, par exemple, d'actualiser les indicateurs de référence et de garantir l'équilibre global des progrès accomplis au regard des différents chapitres. Elle prévoit également davantage de transparence et d'ouverture dans les négociations et le processus de réforme : les candidats sont encouragés à définir leurs priorités en matière de réforme au moyen d'un processus de consultation des parties concernées afin de garantir le soutien le plus large possible au regard de la mise en œuvre de ces réformes.

⁷⁵ Presque tous les pays ont adopté un régime de change fixe qui lie, officiellement ou de facto, leur monnaie à l'euro, ou utilisent l'euro (Kosovo, Monténégro).

⁷⁶ A.J. Kondonassis, A.G. Malliaris et C.C. Paraskevopoulos, « Asymmetrical Economic and Institutional Changes in the Western Balkans: Cooperation with the European Union », *European Research Studies*, vol. VIII, n° (1-2), 2005.

⁷⁷ W. Nozar, [*The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24*](#), Clingendael, La Haye, août 2012.

Cette démarche a également été mise en œuvre dans le cadre adopté en juin 2012 pour les négociations avec le Monténégro, lequel a fermement ancré l'État de droit dans le processus d'adhésion à l'Union et jeté les fondements des négociations futures. Cet accent mis sur l'État de droit a produit des résultats en l'ancienne République yougoslave de Macédoine, où un dialogue de haut niveau sur l'adhésion engagé en 2012 a placé l'intégration européenne au centre des préoccupations à l'échelon national, lui donnant ainsi une nouvelle impulsion en garantissant la tenue d'un dialogue structuré à haut niveau sur les principaux enjeux et perspectives de la réforme. Parmi les grands thèmes abordés, on citera la liberté d'expression, l'État de droit, les relations ethniques, les enjeux de la réforme électorale, la réforme de l'administration, le renforcement de l'économie de marché et les bonnes relations de voisinage. En juin 2012, l'Union a engagé un dialogue de haut niveau similaire en Bosnie-Herzégovine afin d'aider le pays à avancer sur la voie de l'adhésion en expliquant la méthode des négociations d'adhésion et les exigences y afférentes et, en particulier, afin d'éviter que la question de l'intégration européenne ne soit reléguée au second plan dans un contexte de crise politique. La Commission européenne et le Kosovo ont lancé un « dialogue structuré sur l'État de droit » en mai 2012 afin de se concentrer sur les difficultés du pouvoir judiciaire et la lutte contre le crime organisé et la corruption⁷⁸.

Les choses sont cependant bien différentes sur le terrain. Selon les données du Réseau d'information sur la criminalité et la corruption (KRIK) et Radio Free Europe, depuis 2012, les rues de la Serbie et du Monténégro ont été le théâtre de 102 assassinats liés à la criminalité organisée. Cinq affaires seulement ont été élucidées tandis que les auteurs de ces crimes restent inconnus dans 75 cas. Le taux d'élucidation global des meurtres étant de l'ordre de 80 %⁷⁹, il y a lieu de penser que les organes de la force publique, en particulier les autorités policières et judiciaires, n'ont aucune connaissance des mouvements, des intentions et des comportements des membres de ces groupes criminels. En outre, des membres de groupes de réflexion monténégrins travaillant sur les questions d'État de droit affirment que pendant les six ans qui se sont écoulés depuis le début des négociations d'adhésion, des organes gouvernementaux ont entretenu des liens avec la criminalité organisée et qu'il y a de la corruption à tous les niveaux du gouvernement. Des exemples cités dans un rapport incluent : des institutions faibles et politisées, l'impunité de fonctionnaires corrompus et le détournement de fonds publics, l'ingérence de l'État dans le secteur des médias, la remise en cause de l'indépendance du service public de radiodiffusion par le parti au pouvoir et des actes hostiles contre les ONG et leurs responsables qui critiquent le pouvoir en place⁸⁰. Dans le même temps, des universitaires reprochent à l'Union de ne pas renforcer la société civile, les médias et les représentants démocratiques désireux d'entreprendre et d'encourager les réformes, ni d'en développer sensiblement la participation⁸¹.

⁷⁸ I. Ioannides, *Rule of Law in European Union External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2014, pp. 16-17.

⁷⁹ Organised Crime and Corruption Reporting Project, *Serbia/Montenegro: Only Four Gang-related Murders Solved in Five Years*, 4 juillet 2017.

⁸⁰ *Montenegro: Between Reform Leader and Reform Simulacrum*, rapport commun de l'Institut Alternativa (IA), du Centre for Civic Education (CGO), du Centre for Development of NGOs (CRNVO) et du Centre for Monitoring and Research (CEMI), Podgorica, mars 2018.

⁸¹ Organised Crime and Corruption Reporting Project, *Serbia/Montenegro: Only Four Gang-related Murders Solved in Five Years*, 4 juillet 2017.

L'Albanie, pour sa part, a entrepris un ambitieux projet de réforme de l'appareil judiciaire, mais celui-ci n'en est qu'à ses débuts. Le parlement albanais a en outre procédé à un examen structuré des rapports annuels d'institutions indépendantes et établi un système de suivi et de contrôle de l'application de ses recommandations ainsi que de celles de ces institutions⁸². À mesure que l'*acquis communautaire* devient plus dense et contraignant, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Albanie se retrouvent dans une situation où la Commission européenne leur demande de mettre en œuvre des réformes alors même que ni la Serbie ni le Monténégro ne l'ont encore fait, malgré leur avance, et que l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Albanie n'ont pas encore engagé de négociations d'adhésion.

⁸² Document de travail des services de la Commission intitulé [« Albania 2018 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy »](#), SWD(2018) 151 final, Strasbourg, 17 avril 2018.

5 Cohérence et coordination

L'action de l'Union dans les Balkans occidentaux est étroitement liée à celle de ses États membres. Compte tenu des répercussions considérables de l'adhésion de nouveaux pays, il n'est pas surprenant que les États membres veuillent avoir davantage voix au chapitre sur qui peut adhérer, quand, et dans quelles conditions. Par ailleurs, l'action de l'Union dans les Balkans occidentaux s'inscrit dans un cadre multilatéral complexe. Au-delà de la complexité intrinsèque de l'UE (entre l'Union, ses États membres et ses différentes institutions), il convient de considérer les efforts de maintien de la paix déployés dans les Balkans occidentaux dans un contexte où interviennent la quasi-totalité des grandes puissances et des organisations internationales (l'OTAN, des agences de l'ONU, l'OSCE, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le Conseil de l'Europe). La présente partie se concentre sur le rôle des États-Unis, de la Russie et de l'OTAN, qui étaient déjà des acteurs de premier plan dans la région avant la dissolution de la Yougoslavie, ainsi que sur le rôle de la Chine et de la Turquie, acteurs qui ont gagné en importance au cours de la dernière décennie.

5.1 Le rôle des États membres de l'Union

Les États membres de l'Union ont joué un rôle déterminant dans le maintien de la paix dans les Balkans occidentaux. Au début des années 1990, lorsque les institutions européennes n'avaient pas encore les moyens de déployer des capacités civiles et militaires, « l'Europe » n'était visible que par les efforts de médiation des États membres. La négociation de la fin du conflit en Slovénie (1990-1991) et les initiatives franco-allemandes (Juppé-Ginkel, 1994) pendant la guerre de Bosnie n'en sont que deux exemples majeurs. Au-delà des efforts bilatéraux déployés par les États membres de l'Union dans la région, lesquels sortent du cadre de la présente étude, les procédures internes mises en œuvre par l'UE au regard des élargissements ont toujours été de nature intergouvernementale. Dans ce cadre, les États membres ont pris des décisions cruciales au niveau du Conseil de l'UE qui ont favorisé la paix dans les Balkans occidentaux. La plus importante a été la déclaration de Thessalonique, en 2003, qui a ouvert des perspectives d'adhésion à tous les pays de la région.

Plus récemment, en 2016, pendant la crise politique en l'ancienne République yougoslave de Macédoine, évoquée dans la **section 3.1 – La diplomatie de l'Union pour renforcer les relations interethniques**, les États membres les plus influents ont décidé de collaborer pour mettre à profit le potentiel de leurs influences respectives combinées pour favoriser l'application de l'« accord de Pržino ». C'est ainsi que l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la France et les Pays-Bas se sont entendus pour la première fois sur la désignation d'un envoyé spécial (commun). En mai 2016, l'Allemagne a désigné Johannes Haindl (ambassadeur allemand à Vienne) en tant qu'envoyé spécial pour la crise politique macédonienne, et ce avec un triple objectif : faciliter les pourparlers et faire pression sur les partis politiques de l'ancienne République yougoslave de Macédoine ; assurer la coordination avec les ambassadeurs du Royaume-Uni, de l'Italie, de la France et des Pays-Bas ; collaborer avec l'Union et les États-Unis⁸³.

⁸³ S. Dvornik (éditeur), [International Community' and the Limits of External Intervention](#), Perspectives, n° 2, Heinrich Böll Foundation, bureau de Bosnie-Herzégovine, novembre 2016.

Cela étant, les Balkans occidentaux ont également été l'objet de luttes d'influence entre les États membres et servis des intérêts géostratégiques. L'incidence négative que ces querelles intestines peuvent avoir sur l'Union en elle-même ainsi que sur son action extérieure est bien connue. Dans les années 1990, de vifs désaccords ont opposé les États membres quant à la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, résolument soutenues par l'Allemagne. Ces différends ont entravé les efforts déployés lors de la conférence de paix de septembre 1991, puis les négociations relatives à la guerre de Croatie et aux premiers signes de violence en Bosnie-Herzégovine⁸⁴. L'incapacité à agir, voire à s'entendre sur une position commune dans les premières phases de la crise en ex-Yougoslavie s'explique également par les limitations de la PESC, qui faisait alors ses premiers pas et a sensiblement progressé depuis.

De même, la fréquence des ingérences et des occasions, pour les États membres de l'Union, d'interférer et de saboter le processus d'élargissement de l'Union, s'est accrue ces dernières années, et suggère la « nationalisation » de l'élargissement de l'Union. De manière générale, les préoccupations qui tendent à influencer sur le projet d'élargissement de manière imprévisible et à produire des résultats incertains sont liées aux immigrants et aux demandeurs d'asile, à la viabilité des systèmes de protection sociale, aux litiges bilatéraux entre les pays de l'Union et leurs voisins des Balkans, au statut en suspens du Kosovo, à la mauvaise gouvernance dans la région et, de plus en plus, à la méfiance envers les institutions de l'Union (notamment l'exécutif de Bruxelles) ou, plus généralement, à l'égard du processus d'intégration européenne. En revanche, l'opinion publique sur l'élargissement de l'Union aux Balkans occidentaux ne semble pas être un facteur déterminant pour les capitales européennes lorsqu'elles décident des positions nationales officielles sur ce dossier⁸⁵.

L'Union a joué un rôle pour le moins ambigu au Kosovo, du fait des divergences en son sein au sujet de la question du statut de cette entité. Cinq États membres (Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie, Slovaquie) n'ont toujours pas reconnu l'indépendance du Kosovo et, en général, les États membres interagissent de manière variable avec lui, qu'ils reconnaissent ou non son existence en tant qu'État⁸⁶. Par conséquent, l'Union ne fait référence au « Kosovo* » à l'écrit qu'en lui adjoignant un astérisque, qui renvoie lui-même à une note de bas de page reprenant le texte convenu à l'issue des négociations entre Belgrade et Pristina : « Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies et à l'avis de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo ». Paradoxalement, comme nous l'avons vu dans la **section 3.2 – Missions de l'Union européenne de soutien de la paix**, c'est au Kosovo que l'Union a déployé sa plus vaste mission, en principe neutre quant au statut et à l'indépendance du Kosovo mais,

⁸⁴ A.E. Juncos, « The EU's Post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU? », *Southeast European Politics*, vol. VI, n° 2, novembre 2005, p. 95.

⁸⁵ R. Balfour et C. Stratulat (éd.), [EU Member States and Enlargement towards the Balkans](#), Issue Paper n° 79, European Policy centre, Bruxelles, juillet 2015.

⁸⁶ J. Ker-Lindsay et I. Armakolas (éd.), [Surveying the Spectrum of EU Member State Policies towards Kosovo](#), Kosovo Foundation for Open Society, Pristina, décembre 2017.

en pratique, « pro-statut » puisqu’elle mène des activités de renforcement de l’État et que cela est indispensable à la réalisation de ses objectifs sur place⁸⁷.

L’ancienne République yougoslave de Macédoine et les négociations concernant le différend sur la désignation du pays fournissent un autre exemple à cet égard. Malgré le rôle essentiel joué par le pays, qui a accueilli environ 300 000 réfugiés originaires du Kosovo en 1999, les difficiles concessions consenties par les Macédoniens de souche, l’effort de réforme initialement couronné de succès pour remplir les conditions fixées par l’accord-cadre d’Ohrid (2001) et les réformes qui ont suivi pour préparer la paix, l’accession du pays à l’OTAN et l’ouverture des négociations d’adhésion à l’Union ont été gelées en 2008 à cause du différend avec la Grèce autour du nom-même de Macédoine. Le Conseil européen a octroyé à l’ancienne République yougoslave de Macédoine le statut de pays candidat en décembre 2005 et la Commission a recommandé en 2009, pour la première fois, l’ouverture par le Conseil des négociations d’adhésion avec le pays. Du point de vue d’Athènes, il est impensable d’offrir une place à l’OTAN à l’ancienne République yougoslave de Macédoine ou d’engager avec elle des négociations d’adhésion à l’Union tant qu’elle ne respectera pas les conditions assurant de bonnes relations de voisinage. Du point de vue de Skopje et d’après l’avis consultatif de la Cour internationale de justice de 2008, la Grèce a enfreint un accord bilatéral signé entre les deux pays en 1995 en s’opposant à l’accession du pays à l’OTAN en avril 2008⁸⁸. Ce différend sur le nom-même de Macédoine a pris une telle proportion qu’il a entamé la volonté politique déployée par l’ancienne République yougoslave de Macédoine pour mener les réformes et procéder aux concessions nécessaires depuis 2001. L’incertitude générée par ce revers et l’absence d’une perspective euro-atlantique claire pour le pays expliquent en partie le balancement du pays entre réformes et instabilité, l’apparition de tensions nationalistes, la corruption et la mauvaise gouvernance.

Les négociations relatives au nom du pays ont été menées par les Nations unies, tandis qu’on peut reprocher à l’Union d’avoir mis du temps à réagir et de n’avoir saisi que tardivement le risque de déstabilisation lié à ce problème. Elle s’est initialement mise en retrait alors que des violences généralisées auraient pu éclater à la suite d’un scandale d’écoutes téléphoniques impliquant l’ancien gouvernement, celui-ci ayant tenté de museler l’opposition et d’intimider la société civile. Aujourd’hui, après tant d’échecs, la Grèce et l’ancienne République yougoslave de Macédoine ont de nouveau l’occasion et la volonté politique de transformer le paysage politique et stratégique de cette région des Balkans occidentaux. La résolution du différend pourrait ouvrir la voie à l’adhésion de l’ancienne République yougoslave de Macédoine à l’OTAN, qui s’étendrait ainsi en continu du Monténégro à la Turquie. Le nouveau gouvernement réformiste dirigé par Zoran Zaev a multiplié les gestes en direction d’Athènes et, au niveau national, a remanié le récit officiel. Il a par exemple modifié le nom de l’aéroport de Skopje, qui ne s’appelle désormais plus « Alexandre le Grand », un geste symbolique important. D’autres noms et symboles faisant référence à l’histoire et qui offensaient la Grèce ont été supprimés.

⁸⁷ I. Ioannides et G. Collantes-Celador, « The Internal-External Security Nexus and EU Police/Rule of Law Missions in the Western Balkans », *Conflict, Security & Development Journal*, vol. 11, n° 4, 2011, pp. 415-445.

⁸⁸ En vertu de cet accord, la Grèce convenait qu’elle n’objecterait pas aux demandes formulées par l’ancienne République yougoslave de Macédoine auprès d’organisations internationales ou régionales pour autant qu’elle utilise le nom fixé au paragraphe 2 de la résolution 817 du Conseil de sécurité des Nations unies, à savoir « ancienne République yougoslave de Macédoine ».

La Commission encourage par ailleurs les deux parties à profiter de cette dynamique positive et souhaite que soit résolue de toute urgence la question du nom dans le dernier rapport de suivi en date sur l'ancienne République yougoslave de Macédoine⁸⁹.

La divergence d'avis entre l'Union et certains de ses États membres apparaît également dans l'attitude adoptée à l'égard de certains dirigeants autocrates des Balkans occidentaux. Par exemple, alors que l'Union, en tant qu'institution, avait critiqué le gouvernement macédonien précédent et l'avait accusé d'avoir confisqué l'État à son profit⁹⁰, le ministre des affaires étrangères d'un de ses États membres a participé à un meeting électoral à Skopje en 2016 pour soutenir le parti au pouvoir. Cela se justifiait probablement par des motifs d'ordre géostratégique, à une époque où les gouvernements de la région avaient fermé les voies empruntées par les migrants, comme l'avaient demandé certains États membres. De la même manière, Aleksandar Vučić a reçu le soutien d'un autre État membre à la veille de l'élection présidentielle serbe de 2017 en échange de la promesse qu'il résoudrait le litige concernant le Kosovo, plutôt que son engagement en faveur de la démocratie et des réformes nécessaires sur le plan interne⁹¹.

Les États membres de l'Union sont par ailleurs en mesure d'exercer une certaine pression lorsque la Commission prépare des documents stratégiques sur la région. Ce serait à cause de l'ingérence d'États membres de l'Union que le statut du Kosovo au regard de l'élargissement aurait été revu à la baisse dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union dans les Balkans occidentaux. Si la version publiée indique une « opportunité historique » pour les « pays des Balkans occidentaux », certains médias ont affirmé que des versions préparatoires auraient mentionné une opportunité pour « l'ensemble des six partenaires des Balkans occidentaux », incluant ainsi le Kosovo dans la liste des candidats potentiels à l'adhésion. Les versions précédentes auraient également précisé que les négociations d'adhésion avec le Kosovo, ainsi qu'avec la Bosnie-Herzégovine et d'autres, devaient avoir atteint un stade avancé d'ici à 2025⁹².

5.2 Le rôle des autres puissances

Il est évident que la coopération au niveau international est indispensable à la négociation d'accords de paix et au maintien de la paix dans les Balkans occidentaux. Au début des années 1990, les « Européens » ont agi dans le cadre des Nations unies, qu'ils ont invitées à mettre en place un cessez-le-feu en Croatie. L'accord a été négocié par Cyrus Vance, ancien secrétaire d'État américain, en 1992, et a donné lieu au déploiement de la force de protection des Nations unies (FORPRONU) en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, à laquelle ont participé des troupes envoyées par les États membres de

⁸⁹ Document de travail des services de la Commission, [The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy](#), SWD(2018) 154, Strasbourg, 17 avril 2018, p. 7.

⁹⁰ Document de travail des services de la Commission, [The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2016 Communication on EU Enlargement Policy](#), SWD(2016) 362, Bruxelles, 9 novembre 2016, p. 8.

⁹¹ E. Fazliu, « [Florian Bieber: In Some Ways, the EU Encourages Regional Autocrats](#) », K2.0, 21 avril 2018.

⁹² A. Rettman, [EU Downgrades Kosovo Enlargement Status](#), EUObserver, Bruxelles, 6 février 2018.

l'Union. Pendant la guerre en Bosnie, notamment la première phase, les Européens se sont engagés aux côtés des États-Unis, mais aussi de la Russie, en soutien aux différents plans de paix élaborés par le Conseil de sécurité des Nations unies. Début 1993, une conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie a été ouverte à Genève sous l'égide des Nations unies (représentées par Cyrus Vance) et de la Commission européenne (représentée par David Owen) et, plus tard dans l'année, des cycles de négociation ont été organisés avec les représentants des forces armées en présence en Bosnie-Herzégovine, Thorvald Stoltenberg, médiateur délégué par les Nations unies, et David Owen.

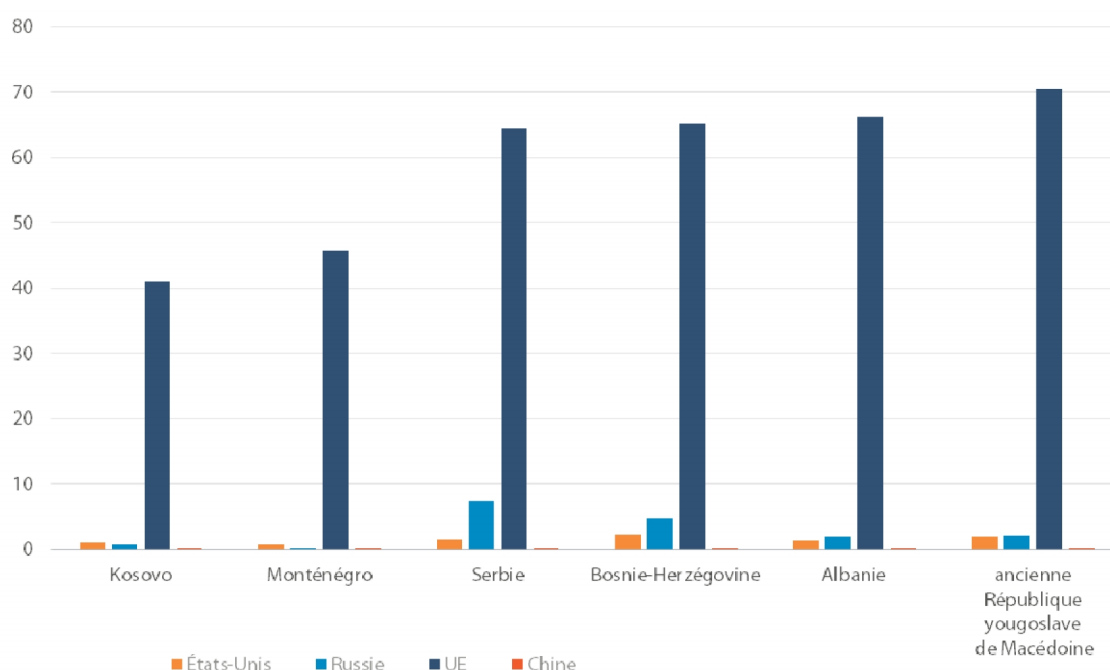
Un nouveau régime de sanctions a été instauré par des résolutions ultérieures du Conseil de sécurité et la Commission ainsi que l'Union se sont engagées à participer à son application. Pendant la « guerre civile » albanaise (1996), les Européens se sont efforcés d'associer non seulement le Conseil de sécurité des Nations unies, mais aussi la Turquie, en tant que puissance régionale disposant de liens privilégiés avec la population albanaise. Au cours des guerres qui ont fait suite à la désintégration de la Yougoslavie dans les années 1990, la Chine a généralement adopté une position neutre et a soutenu les décisions prises par le Conseil de sécurité. Comme la Russie, toutefois, elle s'est opposée à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo en 2008. La Russie avait pourtant été sollicitée pour participer activement au maintien de la paix au Kosovo. On pourrait avancer que, dans certains cas, l'ampleur de l'engagement américain, combiné au souhait des leaders locaux de ménager en parallèle les influences russe et turque, a réduit la marge de manœuvre ou, du moins, le levier d'influence de l'Union dans son ensemble.

À la mi-2017, après avoir été négligés pendant plusieurs années, les Balkans occidentaux retiennent de nouveau l'attention de l'Union en tant que terrain d'affrontement géopolitique sur lequel des puissances rivales risquent de menacer la stabilité de l'Europe dans son ensemble, et testent la capacité de l'Union à agir en tant qu'agent de la paix. Les affaires irrésolues de l'Union dans la région pourraient ouvrir la voie à diverses alternatives politiques, économiques et sur le plan de la sécurité. Parallèlement, les tensions interethniques qui montent dans certaines zones des Balkans occidentaux, un taux de chômage chroniquement élevé⁹³ (25 % en moyenne dans la région) et des arrangements constitutionnels fragiles en Bosnie-Herzégovine alimentent des ressentiments à l'encontre de la trajectoire pro-occidentale de la région et créent un espace où d'autres puissances – la Russie, la Turquie, la Chine – peuvent exercer leur influence. S'il est peu probable que la région cède de nouveau aux sirènes de la guerre, elle est cependant devenue un terreau fertile pour la criminalité organisée, la corruption, le trafic d'êtres humains et un couloir migratoire pour les flux en provenance du Proche-Orient. La pénétration de plus en plus profonde dans les Balkans occidentaux de puissances perçues aujourd'hui comme nuisibles et illibérales (donc, par extension, anti-occidentales) est le symptôme d'un problème plus fondamental. En résumé, la supposition formulée il y a quinze ans, c'est-à-dire que la « carotte » d'une adhésion potentielle à l'Union et à l'OTAN suffirait à entraîner les réformes visant à instaurer une gouvernance fondée sur la représentativité indépendante et la responsabilité dans les Balkans occidentaux, s'est avérée erronée.

⁹³ Banque mondiale, [Growth Continues, Unemployment Remains High in Kosovo](#), communiqué de presse, 27 septembre 2016.

Comme le démontre l’**Illustration 7**, l’Union est le premier partenaire commercial des Balkans occidentaux (73 % des échanges), loin devant la Chine (5 %), la Russie (4,8 %) ou d’autres puissances économiques majeures (17,2 % au total). En sus des échanges commerciaux, l’Union destine des financements importants à la région, soit près de 10 milliards d’euros depuis 2007⁹⁴. Les Balkans occidentaux sont conscients du fait que les avantages qu’ils peuvent tirer d’une alliance avec l’Occident pourraient être plus importants, mais souhaitent dans le même temps conserver d’autres options. De plus, si ni la Russie, ni la Chine ne sont en mesure de rivaliser, elles ont du moins une vision claire de leurs objectifs et attentes vis-à-vis de la région.

Illustration 7 – Échanges entre les Balkans occidentaux, d’une part, et, respectivement, la Russie, les États-Unis, la Chine et l’Union, d’autre part (en %), en 2017



Source des données : Fonds monétaire international, [2017](#). Graphique par Cecilia Isaakson, EPRS.

Dans ces circonstances, les Balkans occidentaux sont devenus un front dans la bataille géopolitique opposant la Russie à l’Occident. Dans la région, traditionnellement, Moscou s’est principalement concentrée sur sa relation avec Belgrade ; la Russie a par exemple mis la main sur une large part du secteur énergétique serbe en échange de son soutien à la position serbe sur le Kosovo au sein du Conseil de sécurité des Nations unies. En 1994 et 2015, la Russie a posé son veto à deux résolutions du Conseil de sécurité condamnant les violences perpétrées par les Serbes de Bosnie, la dernière qualifiant le massacre de Srebrenica de 1995 de génocide. En 2007, une proposition de résolution sur l’indépendance du Kosovo a été abandonnée du fait des objections soulevées par Moscou⁹⁵. Après que la Cour internationale de justice s’est prononcée sur l’indépendance du Kosovo et que Belgrade s’est découvert une tendance au

⁹⁴ [European Union, Trade in Goods with Western Balkans 6](#), direction générale « Commerce », Commission européenne, 16 avril 2018.

⁹⁵ M. Russell, [Russia in the Western Balkans](#), ERPS, Parlement européen, juillet 2017.

pragmatisme, la Russie aussi a dû s'adapter et a limité ses tentatives d'obstruction dans les Balkans occidentaux⁹⁶.

Les chercheurs et les responsables politiques avancent que Moscou, s'appuyant sur des liens historiques forts, tire aujourd'hui parti des difficultés politiques et économiques pour étendre son influence et, potentiellement, saper la stabilité de la région⁹⁷. Le gazoduc russe South Stream de Gazprom aurait renforcé la prédominance de Moscou sur les marchés du gaz en Europe du sud-est, mais le projet a été abandonné en décembre 2014 ; en effet, la Commission européenne avait indiqué qu'il enfreignait la législation européenne régissant le secteur de l'énergie. Toutefois, la Russie conserve une influence considérable dans les Balkans occidentaux, principalement parce que la majorité de ces pays restent dépendants des livraisons russes de gaz naturel. C'est en Serbie, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en Bosnie-Herzégovine, où près de 100 % des besoins en gaz sont couverts par la Russie, que cette influence est la plus marquée⁹⁸.

Dans une analyse plus nuancée, Dimitar Bechev démontre que les liens historiques et religieux sont moins déterminants que des facteurs tels que le pragmatisme et l'opportunisme pour expliquer les relations de la Russie avec les pays d'Europe du sud-est. Il souligne le rôle joué par des acteurs locaux qui, loin d'être de simples pions, savent tirer avantage des manœuvres de Moscou dans les Balkans occidentaux pour arriver à leurs propres fins. Cela varie du recul des investissements russes (principalement dans le secteur du pétrole et du gaz) à l'instauration d'un jeu politique où, en réponse à une menace potentielle, l'Occident devrait agir pour protéger la région d'une éventuelle invasion russe. D. Bechev montre par ailleurs que les faiblesses et lacunes des pays de la région sur le plan national (démocraties dysfonctionnelles, captation de l'État, retour à des politiques autoritaires) sont largement le produit de choix politiques internes, plus que d'un opportunisme unilatéral russe⁹⁹.

La présence turque prolongée dans les Balkans occidentaux joue également un rôle de premier plan. Pendant la guerre de Bosnie (1992-1995), la Turquie s'est engagée dans le cadre des forces internationales et a mis l'accent sur les procès impliquant des musulmans. Pendant le bombardement du Kosovo (1999) et tout au long du différend sur la dénomination de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, elle s'est efforcée de se poser en médiatrice dans la région. Au début des années 2000, dans le cadre de sa politique de bon voisinage, théorisée par Ahmet Davutoğlu¹⁰⁰, ancien ministre des affaires étrangères et alors premier ministre turc, elle a accru son influence dans la région. Prenant appui sur l'héritage ottoman des Balkans occidentaux, la Turquie a tenté de raviver les relations culturelles avec la région et de mettre en valeur des

⁹⁶ J. Rupnik (éd.), *The Western Balkans and the EU: « The Hour of Europe »*, Cahier de Chaillot n° 126, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, juin 2011.

⁹⁷ M. Galeotti, *Do the Western Balkans Face a Coming Russian Storm?* European Council on Foreign Relations, Londres, 4 avril 2018 ; M. Russell, *Russia in the Western Balkans*, EPRS. Parlement européen, juillet 2017.

⁹⁸ Eurostat, *Natural Gas Market Indicators*, Luxembourg, février 2017.

⁹⁹ D. Bechev, *Rival Power: Russia in Southeast Europe*, Yale University Press, New Haven, CT, 2017.

¹⁰⁰ A. Davutoğlu, *To Στρατηγικό Βάθος, Η Διεθνής Θέση της Τουρκίας* [*Profondeur stratégique : le positionnement international de la Turquie*], Poiotita, Athènes, 2010.

communautés « sœurs ». Elle a également profité de la stagnation du processus d'élargissement de l'Union pour y installer des réseaux d'ONG, des centres religieux, des écoles et des universités.

En parallèle, la forte croissance économique en Turquie à cette période s'est traduite par une hausse considérable des investissements turcs dans les Balkans occidentaux¹⁰¹. Le pays a ainsi pris part à la privatisation d'entreprises nationales, à la construction de mosquées, à la rénovation de bâtiments ottomans, a proposé des bourses aux étudiants, procédé à des investissements miniers au Kosovo, mis en place une coopération avec l'Albanie dans le domaine de l'aviation et signé un traité de libre-échange avec la Bosnie-Herzégovine. La Turquie a également grand intérêt à contrôler le « pont terrestre » des Balkans qui mène à l'Union – la principale autoroute part d'Edirne, traverse la Grèce, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie. C'est la voie qu'empruntent la majorité des importations et des exportations depuis et vers l'Union européenne. Maintenir cet axe essentiel ouvert et la circulation fluide est vital pour Istanbul et le centre industriel du nord-ouest de la Turquie, de loin le plus grand de la sous-région. Point important, la route permet aussi de relier la diaspora turque en Europe à la « mère patrie ». La Turquie exerce par ailleurs une influence plus diffuse par l'organisation de festivals culturels turcs et l'exportation de feuillets dans la majeure partie des Balkans occidentaux¹⁰².

La Chine, quant à elle, a déjà procédé à nombre d'acquisitions et d'investissements stratégiques en Europe du sud-est dans le secteur des transports. Jusqu'à présent, son investissement le plus massif a été l'acquisition du port du Pirée en Grèce, que Pékin peut désormais utiliser comme point de départ de sa « route de la soie balkanique »¹⁰³. Afin de connecter le port du Pirée à l'Europe centrale, la Chine a proposé des prêts d'État à État pour bâtir des routes et moderniser les voies ferrées dans l'ensemble des Balkans occidentaux¹⁰⁴. Sur le plan de la mise en œuvre des projets, c'est la Serbie qui est son partenaire clef. Jusqu'à présent, la Chine a investi plus d'un milliard de dollars américains en Serbie seulement, afin d'y financer la construction d'infrastructures de transport et la conduite de projets dans le domaine de l'énergie. Elle soutient aussi des projets d'infrastructures au Monténégro, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en Albanie et en Bosnie-Herzégovine. Par ailleurs, Pékin a annoncé l'ouverture d'une ligne de crédit de 10 milliards de dollars américains en soutien aux investissements chinois dans la région, ainsi que la création d'un secrétariat afin de faciliter la coopération et l'engagement en faveur d'échanges réciproques. Par conséquent, d'ici quelques années, les infrastructures de transport financées par la Chine devraient mailler l'Europe du sud-est, relier les ports, les capitales et les plateformes économiques d'importance

¹⁰¹ A. Vračić, [Turkey's Role in the Western Balkans](#), SWP Research Paper n° 11, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, décembre 2016.

¹⁰² V. Xhambazi, [« The West and the Post-Yugoslav Political Architecture »](#), *New Eastern Europe*, 22 novembre 2017.

¹⁰³ G.N. Tzogopoulos, [From China to Greece – on Track for the New Silk Road. Whither Sino-Greek Relations?](#), CIFE Policy Paper n° 32/2016, Nice, 15 mars 2016.

¹⁰⁴ M. Stumvoll et T. Flessenkemper, [China's Balkans Silk Road: Does it Pave or Block the Way of Western Balkans to the European Union?](#), CIFE Policy Paper n° 66, Nice, 14 février 2018.

vitale¹⁰⁵. Outre ces investissements dans les infrastructures, la Chine projette de consacrer des fonds aux projets de communication. Toutefois, comme le montre l'**Illustration 7** son influence économique reste bien moindre que celle de l'Union.

De manière générale, les États-Unis souscrivent à la démarche menée par l'Union dans les Balkans occidentaux, qui apparaît comme une démarche d'apaisement : des attitudes peu démocratiques sont tolérées en politique intérieure en échange de la stabilité régionale. Néanmoins, à la suite des attaques soutenues lancées par les dirigeants de la Republika Srpska contre les structures constitutionnelles, judiciaires et étatiques de la Bosnie-Herzégovine, les États-Unis ont adopté une position plus ferme. En 2017, ils ont sanctionné Milorad Dodik, le président de la Republika Srpska, pour le référendum qu'il avait organisé en dépit d'un arrêt de la cour constitutionnelle ; l'Union n'a pour sa part pas réagi¹⁰⁶. Récemment, le secrétaire d'État adjoint des États-Unis a déclaré devant la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants américaine que la Bosnie-Herzégovine devait aujourd'hui affronter « les plus grandes difficultés de son histoire récente depuis les années 1990 » et que, si celles-ci n'étaient pas résolues, « les Balkans occidentaux, l'Europe et les États-Unis en paieraient les lourdes conséquences »¹⁰⁷. Au Kosovo et en Albanie, en revanche, la situation est différente : l'opinion approuve à plus de 70 % l'action des États-Unis dans la région¹⁰⁸. Au Kosovo, du fait de l'intervention de l'OTAN sous commandement américain en 1999, qui a préparé le terrain pour la déclaration d'indépendance unilatérale du pays, les États-Unis jouissent encore d'une grande influence sur la politique intérieure.

Sur le plan opérationnel, la coopération entre l'Union et les États-Unis s'est avérée plus complexe du fait de la divergence de leur culture en matière de sécurité. Lorsque l'Union a pris le relais de la réforme de la police dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine en 2001, elle a dû dispenser de nouveau une grande partie de la formation précédemment assurée par le programme international d'assistance à la formation aux enquêtes pénales (ICITAP) américain en 2000, qui comprenait une assistance technique et des programmes de formation des formateurs. De fait, il fallait s'assurer que les services de maintien de l'ordre de l'ancienne République yougoslave de Macédoine soient aux normes européennes¹⁰⁹. De même, la concurrence entre le personnel déployé par les États-Unis et EULEX au Kosovo a entravé les progrès attendus dans le domaine de la législation relative à la réforme de la police¹¹⁰ (lutte contre le blanchiment de capitaux,

¹⁰⁵ P. Tonchev, [China's Road: A Handbook](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2017.

¹⁰⁶ K.W. Bassuener, [Written Statement for the Congressional Record, House Foreign Affairs Committee Hearing: « The Dayton Legacy and the Future of Bosnia and the Western Balkans »](#), Congrès des États-Unis, Washington DC, 18 avril 2018.

¹⁰⁷ M. Palmer, [Testimony by Acting Deputy Assistant Secretary of State Matthew Palmer House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Europe, Eurasia, and Emerging Threats, « The Dayton Legacy and the Future of Bosnia and the Western Balkans »](#), Washington DC, 18 avril 2018.

¹⁰⁸ M. Zivanovic, ['Kosovo Leads World in Cheering for Trump, Poll Shows'](#), *BalkanInsight*, 18 janvier 2018 ; D. Unsworth, [« Dispatch from Kosovo: The Most Pro-American Country in the World »](#), *Panam News*, 25 août 2017.

¹⁰⁹ I. Ioannides, *Police Mission in Macedonia*, in M. Emerson et E. Gross (éd.), [Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans](#), Centre d'études de la politique européenne, Bruxelles, 2007, pp. 100-101.

¹¹⁰ I. Ioannides, « Ethical Considerations and Value Dilemmas in the European Union Security Sector Reform Policy and its Implementation: The Example of the European Union Rule of Law Reforms in

protection des données). Sur le plan politique même, du fait de leur rôle dans l'intervention de 1999 au Kosovo et des jeux d'influence auxquels ils se sont livrés sur place ensuite, les États-Unis ont été accusés de saper les activités européennes de soutien au maintien de l'ordre en laissant s'installer la corruption ainsi que des liens avec la criminalité organisée au sein des forces de police¹¹¹.

La coopération avec l'OTAN a été cruciale pour l'Union, car elle lui a permis de mener à bien ses activités de maintien de la paix dans les Balkans occidentaux. C'est sous la direction de Javier Solana, haut représentant pour la PESC à l'époque, que les accords de « Berlin plus » avec l'OTAN ont été finalisés, fin 2002, étape essentielle du déploiement des premières missions et opérations de PSDC (EUFOR Concordia dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine). Dans ce cadre, les troupes de maintien de la paix de l'OTAN (SFOR) déployées en Bosnie-Herzégovine après la guerre en 1996 ont été remplacées par EUFOR Althea en décembre 2004. Au Kosovo, depuis 2008, les forces de maintien de la paix de l'OTAN (KFOR) cohabitent avec la mission civile de l'Union (EULEX). Dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, EUFOR Concordia a succédé presque sans heurts, en 2004, à l'opération « Allied Harmony » de l'OTAN, qui visait à fournir un soutien aux observateurs internationaux et à conseiller et aider le gouvernement à reprendre le contrôle de la sécurité du pays.

Par ailleurs, les bonnes relations entretenues par Lord Robertson, alors secrétaire général de l'OTAN, et Chris Patten, commissaire européen aux relations extérieures à l'époque, ont facilité la réussite de nombre de projets de PSDC, preuve que les qualités personnelles de leadership et la diplomatie publique apportent une réelle valeur ajoutée pour établir la confiance et remporter des succès sur le terrain. Ces facteurs ont joué un rôle de premier plan dans la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité européenne dont la valeur finale est bien supérieure à la somme de ses parties et qui a donné des résultats plus que satisfaisants¹¹².

Aujourd'hui, une partie de la région est passée de « consommateur de sécurité » à « fournisseur de sécurité » : l'Albanie a adhéré à l'OTAN en 2009, le Monténégro en juin 2017. La Bosnie-Herzégovine est entrée dans le programme « Partenariat pour la paix » de l'OTAN en 2006, a signé un accord de coopération en matière de sécurité en mars 2007, a approfondi sa coopération avec l'OTAN dans le cadre de son programme d'action individuel de partenariat en janvier 2008 et a entamé un processus de dialogue intensifié lors du sommet de Bucarest de 2008. En avril 2010, l'OTAN a accepté de lancer le plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN pour la Bosnie-Herzégovine, sous réserve que certaines conditions soient remplies. Le Kosovo continue de se reposer sur la sécurité fournie par l'OTAN, puisque la KFOR (opération de soutien à la paix) déployée en 1999

Kosovo », in I. Ioannides et M. Tondini, [Ethical Security in Europe? Empirical Findings on Value Shifts and Dilemmas Across European Internal-External Security Policies](#), Policy Recommendation Report, INEX Work Package 3: Value Dilemmas of Security Professionalism, septembre 2010, p. 38.

¹¹¹ I. Ioannides et G. Collantes-Celador, « The Internal-External Security Nexus and EU Police/Rule of Law Missions in the Western Balkans », *Conflict, Security & Development Journal*, vol. 11, n° 4, 2011, pp. 415-445.

¹¹² A. Missiroli, (éd.), [The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon: A Handbook](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2016, p. 20.

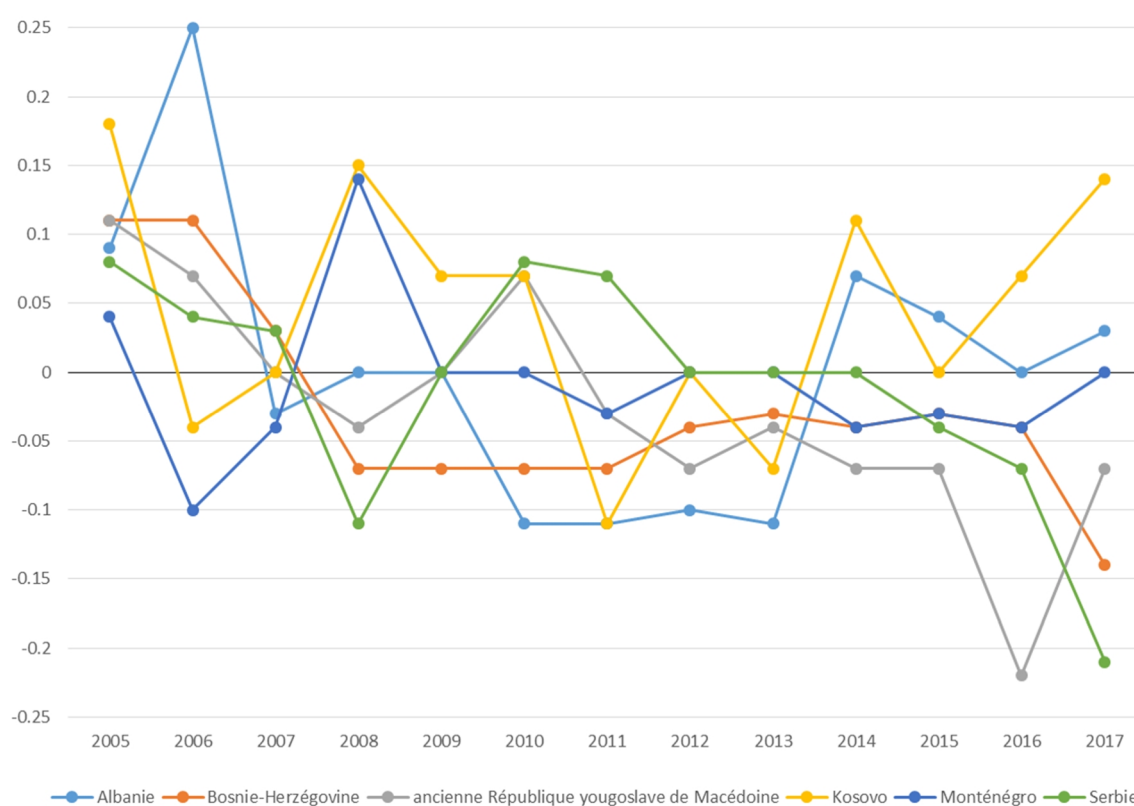
est encore sur le terrain. Quant à la Serbie, contrairement à ses voisins, elle n'aspire pas à rejoindre l'Alliance. Cependant, certains spécialistes estiment qu'une intervention plus marquée de l'OTAN dans les Balkans occidentaux fournirait l'occasion à la Turquie de jouer un rôle constructif dans la consolidation de la sécurité dans la région, au travers des institutions de l'OTAN et en contribuant à rapprocher la Bosnie-Herzégovine d'une adhésion à l'Organisation¹¹³.

¹¹³ S. Toperich, [*Resolving Bosnia's Electoral Crisis*](#), témoignage devant la commission des affaires étrangères, sous-commission sur l'Europe, l'Eurasie et les menaces émergentes, Washington DC, 18 avril 2018.

6 La prochaine étape : le remaniement de la stratégie de l'Union pour les Balkans occidentaux

Malgré l'aide apportée depuis des années par l'Union et d'autres donateurs en soutien aux réformes, la région continue de rencontrer de nombreuses difficultés qui empêchent la consolidation de la paix : des structures de gouvernance déficientes ; la contestation de l'autorité de l'État en interne et depuis l'extérieur ; l'absence de culture démocratique ; et des structures économiques faibles. D'après les données établies par Freedom House pour la période 2005-2017, l'indice de démocratie¹¹⁴ pour les Balkans occidentaux est en baisse continue depuis 2009. Voir **Illustration 8**.

Illustration 8 – Indice de démocratie dans les Balkans occidentaux, 2005-2017
(Plus un pays est proche de 0, plus il est démocratique.)



Source des données : Calculs de l'auteur sur la base des données de Freedom House, *Nations in Transition* 2011, 2016 et 2018, New York, NY/Washington DC.

La rhétorique nationaliste qui avait provoqué l'éclatement des conflits en Yougoslavie revient au goût du jour chez les politiciens de la région. D'après Freedom House, la Serbie, notamment lorsqu'elle était gouvernée par Aleksandar Vučić, tout comme le Monténégro de Milo Djukanović, ont connu une captation de l'État par leurs dirigeants à des fins purement clientélistes, celui-ci renforçant à son tour l'emprise des partis et

¹¹⁴ L'indice de démocratie calculé par l'ONG Freedom House est une moyenne des notes obtenues dans toutes les catégories traitées dans les « Nations in Transit » pour les processus électoraux : société civile, indépendance des médias, gouvernance démocratique au niveau national, gouvernance démocratique au niveau local, système de justice et indépendance de la justice et corruption. Voir la méthode employée : [Nations in Transit Methodology](#), Freedom House, New York, NY/Washington DC.

groupes concernés sur le pouvoir¹¹⁵. Le score de la Serbie a ainsi connu une baisse pour la quatrième année consécutive, ce qui met en péril son statut de « démocratie partiellement consolidée »¹¹⁶. Au Monténégro, la perspective de l'adhésion à l'Union constitue une motivation majeure depuis l'indépendance vis-à-vis de la Serbie et reçoit le soutien des élites locales. S'il est le pays de la région qui a ouvert le plus de chapitres dans la négociations en vue de l'adhésion à l'UE et passe ainsi pour le fer de lance de l'intégration européenne dans les Balkans occidentaux, le Monténégro doit cependant encore progresser sur le plan de l'État de droit, de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et de l'indépendance des médias¹¹⁷. En sus des faiblesses institutionnelles et juridiques du pays, le contrôle parlementaire de la législation et de la formulation des politiques laisse à désirer¹¹⁸. Le point fort du Monténégro, à l'inverse, est l'intégration des minorités – le pays est plus multi-ethnique que le Kosovo et s'en sort mieux que ses voisins¹¹⁹.

Cette analyse contredit les derniers rapports de suivi de la Commission européenne qui porte sur la Serbie et sur le Monténégro, qui sont plus optimistes. Ces rapports indiquent que la Serbie a réalisé, de manière générale, certains progrès, et qu'elle fait montre d'un certain niveau de préparation en ce qui concerne la justice et les affaires intérieures, ainsi que la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. La Commission se déclare par ailleurs relativement satisfaite de la normalisation des relations avec le Kosovo¹²⁰. D'après certains analystes, le conflit relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo a également influé sur la suite des événements en Serbie, où d'anciens nationalistes ont pris le contrôle du gouvernement et où, par conséquent, des réformes fondamentales liées à l'indépendance de la justice et à la transparence ont pris du retard¹²¹. Certains ont aussi critiqué la Commission, qui favoriserait selon eux une stabilité superficielle dans les Balkans occidentaux, alors qu'elle devrait faire usage de son influence considérable pour exiger des réformes dans le domaine de l'État de droit. D'après eux, tant que Bruxelles fait mine de ne rien voir, les gouvernements des Balkans n'ont aucune raison de lancer des réformes pour se mettre en conformité avec les

¹¹⁵ N. Schenkkan, *Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism*, Freedom House, New York, NY/Washington DC, 2018.

¹¹⁶ Une « démocratie partiellement consolidée » est une démocratie parlementaire qui respecte des normes relativement élevées pour le choix des responsables politiques nationaux, mais qui souffre encore de lacunes en matière de défense des droits civiques et des libertés civiles. Pour en savoir plus, voir *Nations in Transit Methodology*, Freedom House, New York, NY/Washington DC.

¹¹⁷ V. Velebit, *Media Freedom and Rule of Law to be Improved on Montenegro's EU Path*, *European Western Balkans*, 30 janvier 2018.

¹¹⁸ F. Vicković, *Skupština bez Kontrolne Funkcije u 2017/Parliament without its Control Function in 2017*, Politikon Network, 10 février 2018.

¹¹⁹ Voir, par exemple, l'Assemblée générale des Nations unies, *Summary of Stakeholders' submissions on Montenegro**, rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Conseil des droits de l'homme, groupe de travail sur la procédure d'examen périodique universel, 29^e session, 15-26 janvier 2018.

¹²⁰ Document de travail des services de la Commission, *« Serbia 2018 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy »*, SWD(2018) 152, Strasbourg, 17 avril 2018.

¹²¹ V. Lilyanova, *Serbie : rapport de 2016*, EPRS, Parlement européen, juin 2017.

critères d'adhésion¹²². C'est ainsi qu'au Monténégro, par exemple, M. Djukanović a prospéré en ne procédant qu'à des changements cosmétiques¹²³, ou presque. De même, l'Union et les dirigeants de ses États membres semblent vouloir féliciter le président Vučić en Serbie pour les succès géopolitiques remportés : « il apparaît capable de proposer des mesures de compromis sur le Kosovo qu'un leader plus faible ne serait pas en mesure de faire accepter à l'opinion publique serbe, et [...] de contrer l'influence de la Russie dans la région »¹²⁴.

Les experts et la Commission européenne s'accordent davantage sur leur analyse de la situation en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en Albanie. La Bosnie-Herzégovine stagne depuis 2006, notamment en raison d'un blocage constitutionnel¹²⁵ et d'une réforme de la police qui est au point mort¹²⁶. Le pays doit également faire face à la question des Serbes de Bosnie¹²⁷ à l'intérieur et des nationalistes serbes à l'extérieur¹²⁸. En ce qui concerne les critères politiques, la Commission européenne demande que le cadre électoral soit « modifié d'urgence afin d'assurer la bonne organisation des élections d'octobre 2018 et l'application sans heurts des résultats » et estime que « tous les dirigeants politiques doivent assumer leurs responsabilités et trouver une solution en ce qui concerne la Chambre des peuples de la Fédération »¹²⁹. Elle indique en outre que la Bosnie-Herzégovine continue d'enfreindre la convention européenne des droits de l'homme, notamment dans l'affaire Sejdić-Finci et d'autres affaires connexes. Elle est également assez sceptique sur l'état d'avancement des cadres institutionnel et politique relatifs au respect des droits de l'homme et observe que la réforme de l'administration publique a pris du retard.

¹²² S. Muk et S. Cvijić, « [Brussels' Loving Embrace Smothers Balkan Hopes of EU Membership](#) », *Politico*, édition Europe, 22 avril 2018.

¹²³ S. Cvijić, [EU is ready to Trade Democracy for Stability in the Western Balkans](#), *European Western Balkans*, 5 avril 2017 ; F. Beiber et M. Kmezić, *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, Centre d'études d'Europe du sud-est, université de Graz, Graz, Autriche, mars 2017 ; S. Pavlović, [West is Best: How 'Stabilitocracy' Undermines Democracy Building in the Balkans](#), Institut européen, London School of Economics and Political Science, Londres, 5 mai 2017 ; S. Muk et S. Cvijić, « [Brussels' Loving Embrace Smothers Balkan Hopes of EU Membership](#) », *Politico*, édition Europe, 22 avril 2018.

¹²⁴ S. Walker, « Now is Chance for Kosovo Deal, Says Serbian President – But at What Cost? », *The Guardian*, 26 avril 2018.

¹²⁵ Voir notamment R.M. Hayden, « *Democracy without a Demos? The Bosnian Constitutional Experiment and the Intentional Construction of Nonfunctioning States* », *East European Politics & Societies*, vol. 19, n° 2, 2005, pp. 226-259.

¹²⁶ G. Collantes-Cellador, *Becoming « European » through Police Reform: A Successful Strategy in Bosnia and Herzegovina?*, *Crime, Law and Social Change*, vol. 51, n° 2, 2009, p. 231-242.

¹²⁷ Voir notamment J. Mušanović, [Republika Srpska's Referendum: A Prelude to a Nationalist Landslide in the Bosnian Elections](#), European Institute, London School of Economics and Political Science, Londres, 26 septembre 2016.

¹²⁸ E. Fazliu, « [Florian Bieber: In Some Ways, the EU Encourages Regional Autocrats](#) », *K2.0*, 21 avril 2018.

¹²⁹ Document de travail des services de la Commission, [Bosnia and Herzegovina 2018 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy](#), SWD(2018) 155 final, Strasbourg, 17 avril 2018, p. 2.

Au Kosovo, les progrès des réformes de la gouvernance et de l'État de droit sont au ralenti et les relations avec la Serbie restent problématiques. En outre, la situation dans le nord du Kosovo demeure instable et de nouvelles tensions menacent de saper la stabilité régionale, déjà fragile¹³⁰. Le nouveau gouvernement nommé en septembre 2017 s'est engagé à mettre en œuvre les réformes liées à l'UE, mais les progrès ont été lents jusqu'à présent. La fragmentation et la polarisation politiques persistantes ont nui au rôle de l'Assemblée et à l'efficacité de l'action du gouvernement. L'accord sur la délimitation de la frontière avec le Monténégro a été ratifié par l'Assemblée du Kosovo en mars 2018, ce qui constitue une réalisation importante et l'un des critères clés de l'assouplissement du régime des visas au Kosovo. Cependant, le Kosovo est à un stade précoce dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption et dans le fonctionnement de son système judiciaire¹³¹.

En revanche, le changement prometteur de gouvernement dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine est considéré comme ayant mis fin à une longue période de « captation de l'État »¹³². La transparence du processus décisionnel a été renforcée et un système d'équilibre entre le pouvoir exécutif du Parlement et la société civile est progressivement rétabli.¹³³ L'ancienne République yougoslave de Macédoine est un pays candidat à l'adhésion à l'UE depuis 2005, mais attend toujours une date pour entamer les négociations en vue de son adhésion à l'UE. Le pays a finalement surmonté sa profonde crise politique, née des révélations, en 2015, sur des écoutes téléphoniques illégales généralisées. L'accord politique (également appelé « accord de Pržino ») a été largement mis en œuvre et des progrès substantiels ont été réalisés dans la mise en œuvre des réformes prioritaires à opérer d'urgence.

De même, en Albanie, la réforme de l'administration publique en vue de renforcer son professionnalisme et sa dépolitisation a progressé. Les cadres juridiques et stratégiques pertinents sont maintenant en place. Une réforme approfondie et globale de la justice est en cours de mise en œuvre et des progrès satisfaisants ont été réalisés dans la lutte contre la corruption, notamment grâce à l'adoption de modifications au code de procédure pénale. Il reste toutefois à améliorer l'efficacité de la coopération entre la police et le parquet. En ce qui concerne le bilan, le démantèlement des groupes criminels organisés n'a que peu progressé et des problèmes de blanchiment de capitaux subsistent. Si l'Albanie a adopté le cadre juridique pour le respect des droits de l'homme

¹³⁰ Voir Aktiv, [Trend Analysis: Citizens Opinion Survey in North Kosovo](#), partie nord de Mitrovica, octobre 2017 ; et International Crisis Group, [CrisisWatch: Tracking Conflict Worldwide](#), mars 2018.

¹³¹ [Document de travail des services de la Commission intitulé « Kosovo* 2018 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy »](#), SWD(2018) 156 final, Strasbourg, 17 avril 2018.

¹³² F. Bieber, [Macedonia is the Only Country of the Western Balkans to End Stabilitocracy](#), *European Western Balkans*, 21 février 2018.

¹³³ Document de travail des services de la Commission, [The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy](#), SWD(2018) 154 final, Strasbourg, 17 avril 2018.

conformément aux normes européennes, l'application et le suivi des mécanismes de protection des droits de l'homme doivent encore être renforcés¹³⁴.

La stratégie d'élargissement de l'UE pour les Balkans occidentaux, publiée en février 2017, vise à inverser la tendance et à pousser la région vers l'adhésion à l'UE et une transformation en profondeur. Dans ce document, la Commission européenne propose un certain nombre de mesures, notamment l'ouverture progressive des fonds de l'UE, l'inclusion des gouvernements des Balkans occidentaux dans les processus d'élaboration des politiques de l'UE avant même l'adhésion et la levée des obstacles visibles et invisibles au commerce et aux voyages¹³⁵. En ce qui concerne le contenu, la stratégie de l'UE est conçue comme une aspiration plutôt qu'un plan opérationnel et semble plus axée sur les élites que sur les citoyens/victimes et plus abstraite qu'enracinée dans les besoins tangibles et les conceptions que les survivants ont de la justice. Elle propose également une perspective plus à court terme et sectorielle, plutôt que d'exiger un plan de réconciliation global, ouvert et durable¹³⁶. La stratégie s'accompagne de six initiatives phares « pour soutenir le processus de transformation des Balkans occidentaux ». Ceux-ci visent à consolider l'État du droit, à soutenir l'engagement en matière de sécurité et de migration, à renforcer le soutien au développement socioéconomique, à améliorer la connectivité, à développer un agenda numérique pour la région et à soutenir la réconciliation et les relations de bon voisinage.¹³⁷

6.1 Crédibilité de l'UE dans les Balkans occidentaux

Le mot clé de la stratégie révisée de l'UE pour la région sera « crédibilité ». Cela signifie qu'il convient d'offrir aux pays des Balkans occidentaux une feuille de route crédible, réalisable et gérable en vue de leur future adhésion à l'UE. Cela implique également de s'écarter de la politique du statu quo pour se concentrer sur l'application de la conditionnalité : des incitations sont données pour que les réformes soient adoptées et mises en œuvre, mais des sanctions sont appliquées lorsque les réformes nécessaires ne sont pas faites. Une approche de l'UE qui peut contribuer à faire avancer la stratégie de la « paix positive » dans la région contribuera également à renforcer la crédibilité de l'UE dans les Balkans occidentaux, mais aussi à l'intérieur de l'Union.

¹³⁴ Document de travail des services de la Commission intitulé *« Albania 2018 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy »*, SWD(2018) 151 final, Strasbourg, 17 avril 2018.

¹³⁵ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux »*, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6 février 2018.

¹³⁶ S. Lazić, *EU Enlargement Strategy: Rethinking Reconciliation?*, BiEPAG: The Balkans in Europe Policy Advisory Group, Fonds européen pour les Balkans et Centre d'études d'Europe du sud-est de l'université de Graz, 14 février 2018.

¹³⁷ Commission européenne, *EU-Western Balkans Six Flagship Initiatives*, mai 2018.

6.1.1 Augmenter le soutien de l'UE en faveur du développement économique

Près de deux décennies d'intégration économique ont conduit à une dépendance prononcée des Balkans à l'égard de l'UE¹³⁸. Parallèlement, des taux de chômage paralysants, en particulier pour les jeunes, poussent encore chaque mois des dizaines de milliers de migrants à chercher du travail dans l'UE¹³⁹. Comme nous l'avons déjà expliqué dans la **section 4.2 – Le soutien au développement économique**, les économies des Balkans occidentaux sont déjà étroitement intégrées dans l'UE. L'UE est leur principal partenaire commercial, leur principale source d'investissements étrangers entrants et d'autres flux financiers, et la principale destination des migrations vers l'étranger. Les systèmes monétaires et financiers de la région sont fortement tributaires de l'euro¹⁴⁰. Par conséquent, un pas dans la bonne direction serait d'appliquer des instruments économiques qui permettraient à la région d'accélérer ses progrès vers le niveau moyen de développement économique des États membres de l'UE.

Le niveau actuel de développement économique de la région et les répercussions sociales négatives qui en découlent sont l'une des sources de la crise politique dans les Balkans occidentaux. La plupart des ethno-nationalistes des Balkans occidentaux estiment que leur situation défavorable est le résultat des réformes entreprises dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE et de la transition vers une économie de marché. Il est nécessaire de reconnaître ces craintes des « perdants de la transition ». En réponse à cette nécessité, la nouvelle stratégie de l'UE propose « un nouveau renforcement de la dimension sociale en faveur des Balkans occidentaux », qui soutiendra l'emploi et la politique sociale dans la région, en encourageant un engagement approprié de la part de tous les niveaux de gouvernement, des partenaires sociaux et de la société civile¹⁴¹. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction.

Des réformes structurelles audacieuses sont également nécessaires afin que la région connaisse une croissance durable à moyen terme. La croissance du PIB régional devrait passer de 2,4 % en 2017 à 3,2 % en 2018 et à 3,5 % en 2019. Voir **Tableau 1** dans la **section 4.2 – Le soutien au développement économique**. Les pays devraient connaître une croissance plus rapide, poussés par une croissance plus forte prévue en Europe. L'Albanie, où l'on s'attend à des résultats modérés tandis que les grands projets d'investissement sont achevés, et le Monténégro, qui devrait faire l'objet d'un assainissement budgétaire nécessaire, sont des exceptions. Parmi les risques qui pèsent sur ces perspectives, il y lieu d'évoquer le protectionnisme commercial, la normalisation des taux d'intérêt à l'échelle mondiale, la faible croissance potentielle et l'incertitude quant à la politique intérieure ou au revirement des politiques¹⁴².

¹³⁸ M. Bonomi et D. Reljić, *The EU and the Western Balkans: So Near and Yet So Far*, SWP Comments 53, German Institute for International and Security Affairs, Berlin/Bruxelles, décembre 2017.

¹³⁹ N. Schenkan, *Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact*, Freedom House, New York, 2017.

¹⁴⁰ Groupe de la Banque mondiale, *Vulnerabilities Slow Growth*, Western Balkans Regular Economic Report No. 13, Washington, DC, printemps 2018.

¹⁴¹ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux »*, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6 février 2018, p. 13.

¹⁴² Ibid.

L'expérience passée des nouveaux États membres montre qu'une telle politique serait également bénéfique à long terme. La mise à disposition de ressources supplémentaires faciliterait les réformes structurelles et, partant, renforcerait la capacité d'absorption des pays des Balkans occidentaux, faciliterait leur intégration dans la politique de l'UE et permettrait une période d'adaptation transitoire plus souple après l'adhésion à l'UE¹⁴³. Dans ce contexte, la crédibilité de l'orientation novatrice de la stratégie pourra être mesurée par l'augmentation éventuelle des fonds nécessaires, qui seraient affectés à l'aide à l'adhésion des pays de la région des Balkans occidentaux (en plus de l'IAP existant). En outre, une croissance progressive et continue des ressources financières dédiées pour les pays candidats représenterait une amélioration par rapport à la pratique actuelle.

6.1.2 Inclure les pays candidats dans les politiques sectorielles de l'UE

Afin de renforcer la crédibilité de la nouvelle approche, la Commission européenne pourrait envisager des moyens d'inclure les pays des Balkans occidentaux dans les différents programmes et politiques sectoriels de l'Union en tant que co-concepteurs plutôt qu'en tant que simples bénéficiaires de financements. Des consultations plus structurées seraient mutuellement bénéfiques : d'une part, elles permettraient à l'UE d'adapter les meilleurs programmes disponibles à la région et d'assurer un bon rapport coût/efficacité. D'autre part, un niveau plus élevé d'intégration des pays de la région pourrait avoir lieu dans des domaines aussi divers que la politique agricole commune, la politique environnementale, la recherche scientifique et l'éducation. Au fur et à mesure des progrès réalisés, des politiques plus complexes et plus sensibles pourraient être ajoutées : sécurité et État de droit, politiques de l'énergie et des transports. Par ailleurs, une telle inclusion renforcerait la perception du public – dans la région et dans les États membres de l'UE – au sujet de l'appartenance de ces pays à la famille européenne.

À cet égard, la participation de représentants politiques des pays de la région dans les différents organes de l'UE, dans la mesure du possible, contribuerait à leur socialisation et à une meilleure compréhension de l'esprit de consensus et des politiques communes de l'UE. Certains analystes proposent également la participation de représentants des pays candidats aux organes de travail ou aux réunions du Conseil : ils contribueraient ainsi de manière significative au renforcement du sentiment d'appartenance, à la mise en réseau, à l'établissement de contacts et au transfert d'expériences des États membres aux pays candidats¹⁴⁴. Par extension, cela implique la participation des représentants des pays de la région dans le débat sur l'avenir de l'UE, étant donné qu'il s'agit d'un avenir commun de ses membres actuels et futurs. Cette démarche montrerait clairement aux pays des Balkans occidentaux que leurs intérêts sont au sein de l'UE et que leur future adhésion n'est pas remise en question. Elle offrirait aussi un sentiment d'appartenance aux pays des Balkans occidentaux.

Dans l'esprit du renforcement de l'idée que les relations entre l'UE et les Balkans occidentaux sont mutuellement bénéfiques, le cadre du dialogue serait également l'occasion pour les citoyens de l'UE de mieux connaître les réalisations, mais aussi les défis qui déterminent le rythme de l'élargissement futur de l'UE. Un tel dialogue inclurait

¹⁴³ S. Majstorović, [« 2018 – the Year Credible EU Enlargement Policy Returns? »](#), *European Western Balkans*, 2 février 2018.

¹⁴⁴ Ibid.

non seulement des représentants des gouvernements, mais également des représentants de la société civile au sens large (y compris des représentants d'ONG, de groupes de réflexion, d'universités, d'associations professionnelles et de médias). L'importance d'une information en temps utile et objective pour les citoyens de l'UE sur un processus d'une nature aussi déterminante est cruciale pour la légitimité démocratique de l'UE.

6.1.3 Mieux définir les calendriers

Il ne suffit pas de fixer uniquement le calendrier et la perspective d'adhésion des pays les plus avancés dans le processus d'élargissement de l'UE (Serbie et Monténégro) à 2025, comme le fait la nouvelle stratégie de l'UE pour les Balkans occidentaux. À des fins de crédibilité de l'UE, il convient de proposer un calendrier provisoire pour l'intégration de tous les candidats et même des candidats potentiels. L'absence d'un tel calendrier pourrait démotiver les candidats à s'engager réellement en faveur de réformes et à aller au-delà de l'adoption de lois et d'une conformité feinte.

Il est dès lors nécessaire de déterminer clairement les calendriers du processus d'élargissement de l'UE, au regard de critères de référence mesurables (semblables à la mise en œuvre de l'« accord de Pržino » dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine) pour évaluer le bilan des candidats et définir en conséquence les prochaines étapes du processus. Parallèlement, ce sera essentiel d'assurer la transparence du processus et d'informer les citoyens sur l'état actuel des négociations d'adhésion de chaque pays candidat.

6.1.4 Planifier au plan budgétaire pour une éventuelle adhésion à l'UE

La meilleure preuve de la certitude du résultat du processus d'adhésion et de la crédibilité des intentions de la stratégie révisée de l'UE pour les Balkans occidentaux serait de prévoir des fonds pour le financement de l'adhésion et de l'appartenance des futurs membres dans le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE (budget pluriannuel de l'UE). Outre la confirmation sans équivoque de la crédibilité d'une perspective d'adhésion des candidats retenus, cela motiverait davantage les pays de la région à entreprendre toutes les réformes nécessaires.

Compte tenu de la montée du populisme et de l'impact négatif de la désinformation sur la vie quotidienne des citoyens, une perspective clairement définie, assortie de financements concrets, aurait une incidence significative sur la certitude des résultats du processus, ainsi que sur l'attitude des citoyens à l'égard de l'UE. Outre les répercussions évidentes sur la stabilité sociale, cela contribuerait également à résoudre le problème du « c'est la faute à Bruxelles », selon lequel les institutions de l'UE sont tenues pour responsables des conditions socio-économiques difficiles et, par conséquent, à réduire également la pression sur les dirigeants politiques de la région¹⁴⁵.

6.1.5 Insister sur la mise en œuvre des réformes

Dans l'ensemble, l'approche déclarée de l'élargissement de l'UE n'a pas changé : il continuera d'être fondé sur le mérite et dépendra du respect par chaque pays des

¹⁴⁵ S. Majstorović, [2018 – the Year Credible EU Enlargement Policy Returns?](#), European Western Balkans, 2 février 2018.

conditions nécessaires et de l'obtention de résultats concrets. Il ne suffira pas d'adopter la législation : il faudra la mettre en œuvre, mettre en place les institutions et les renforcer ; dans de nombreux domaines, il sera également important d'évaluer la façon dont ces institutions fonctionnent dans la pratique et les résultats qu'elles produisent. Pour mieux assurer la mise en œuvre des réformes, la nouvelle stratégie de l'UE pour les Balkans occidentaux prévoit la création de nouveaux instruments pour suivre les progrès réalisés en vue de satisfaire aux exigences de l'élargissement de l'UE. Ces instruments sont semblables à ceux suggérés par le groupe d'experts de haut niveau sur la corruption et la prise de contrôle par un parti unique des institutions publiques dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, qui a eu lieu en 2015¹⁴⁶.

La corruption et la criminalité organisée constituent une menace majeure pour la stabilité de la région et entravent les progrès vers la bonne gouvernance, comme nous l'avons déjà analysé dans la **section 3 – La contribution de l'Union au renforcement de l'État dans les Balkans occidentaux**. Néanmoins, pour que ces nouveaux instruments puissent faire la différence, le système proposé doit être précisé et mis en œuvre de manière cohérente. Les nouveaux outils doivent être publics, concrets et facilement compréhensibles. En outre, la Commission européenne et les dirigeants de l'UE devront faire preuve de plus d'audace dans la stigmatisation des retardataires et des faux réformateurs dans la région¹⁴⁷.

6.2 Engagement politique des pays des Balkans occidentaux

Les incitations aux réformes comprises dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'UE pour les Balkans occidentaux doivent être assorties de normes claires autour desquelles les gouvernements de la région doivent articuler leurs travaux. Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, a déclaré à l'occasion du lancement de la nouvelle stratégie d'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux : « Moyennant une forte volonté politique, des réformes réelles et durables, et le règlement définitif des différends avec leurs voisins, les pays des Balkans occidentaux peuvent progresser sur leur trajectoire européenne respective »¹⁴⁸. Dans le même esprit, Johannes Hahn, commissaire chargé des négociations d'élargissement, a déclaré au Parlement européen : « Une perspective d'élargissement crédible n'est pas sans contrepartie. Elle exige une transformation difficile de la part des partenaires. Ils doivent maintenant passer de la parole aux actes et tenir leurs promesses »¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Independent Senior Experts' Group, [The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and Recommendations of the Senior Experts' Group on Systemic Rule of Law issues 2017](#), rapport commandé par la Commission européenne, Bruxelles, 14 septembre 2017.

¹⁴⁷ S. Cvijic, [« Western Balkans: A New Start for Europe »](#), *EUObserver*, Bruxelles, 6 février 2018.

¹⁴⁸ Commission européenne, [Stratégie pour les Balkans occidentaux: l'Union expose de nouvelles initiatives phares et un soutien à la région axé sur les réformes](#), Communiqué de presse, Strasbourg, 6 février 2018.

¹⁴⁹ Johannes Hahn, commissaire européen, [présentation au Parlement européen à l'occasion de la « déclaration de la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité - Décision adoptée sur la stratégie d'élargissement de l'UE - Les Balkans occidentaux »](#), Strasbourg, 6 février 2018.

6.2.1 Passer de la « stabilitocratie » à la démocratie

Les Balkans occidentaux se trouvent à un tournant historique. De nouveaux progrès vers une « paix positive » ne pourront être réalisés que si les gouvernements des Balkans occidentaux accordent la plus haute priorité à la lutte contre les principales faiblesses dans le domaine de l'État de droit. Les réformes de l'État de droit portent sur des changements profonds, de grande envergure et transformationnels. Le renforcement de l'indépendance, de l'impartialité et de l'efficacité du pouvoir judiciaire, l'intensification de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et la création d'un environnement qui garantit pleinement la liberté d'expression et celle des médias font partie intégrante des normes (et des valeurs fondamentales) européennes sur lesquelles il n'y aura aucun compromis. La présente étude a souligné les orientations, les financements et l'attention des institutions de l'UE à l'égard de ces réformes relatives à l'État de droit. Les lacunes dans ce secteur ont un impact direct et tangible sur la vie des citoyens. Il convient dès lors de faire preuve de détermination pour faire en sorte que les Balkans occidentaux parviennent à établir un mode de vie semblable à celui de l'Union. Selon le commissaire européen pour les négociations d'élargissement Johannes Hahn, pour l'UE, les réformes de l'État de droit ne sont pas un exercice sur papier. Il ne s'agit pas seulement de stratégies, de plans d'action ou de rapports, quelle que soit leur importance, et certainement pas simplement d'adopter une législation¹⁵⁰.

En tant qu'incitation à la consolidation des réformes de l'État de droit, qui est un enjeu pour toute la région, la nouvelle stratégie d'élargissement de l'UE pour les Balkans occidentaux prévoit de changer de cap et de privilégier non pas les pays qui ne font qu'adopter les cadres juridiques de l'UE, mais ceux qui respectent ses valeurs fondamentales, c'est-à-dire qui appliquent la législation pertinente et protègent de manière effective les droits de l'homme. Concrètement, cela signifie que les pays de la région qui ne sont pas encore en phase de négociation pourraient en théorie devancer ceux qui sont plus avancés pour adhérer en 2025 (année mentionnée dans la stratégie d'élargissement de l'UE) s'ils réussissent à mettre en œuvre les réformes.

6.2.2 Résoudre les questions bilatérales et frontalières

Dans sa nouvelle stratégie d'élargissement de l'UE, la Commission européenne a averti qu'il n'y aura pas de nouvel élargissement tant que les différends bilatéraux ne seront pas complètement réglés. Elle indique clairement que « l'UE n'entend pas importer ces différends ni l'instabilité qu'ils pourraient engendrer ». Elle poursuit en soulignant qu'« il y a lieu de trouver des solutions définitives et contraignantes et de les appliquer avant l'adhésion de tel ou tel pays ». Concrètement, cela signifie que la Serbie doit conclure et mettre en œuvre de manière irréversible un accord juridiquement contraignant avec Pristina avant de pouvoir adhérer à l'UE. Johannes Hahn, le commissaire européen aux négociations d'élargissement, a envoyé quant à lui un message fort à la Serbie : elle devra résoudre ses différends bilatéraux et frontaliers avant d'adhérer à l'UE¹⁵¹. D'autres différends frontaliers compromettent les aspirations européennes des pays de la région des Balkans occidentaux (au Kosovo et au Monténégro). Comme nous l'avons déjà expliqué dans la **section 5.2 – Le rôle des autres puissances**, l'ancienne République

¹⁵⁰ Commission européenne, « [What the Western Balkans Strategy Means for Serbia](#) » - Discours du commissaire Johannes Hahn, Belgrade, 8 février 2018.

¹⁵¹ Commission européenne, « [What the Western Balkans Strategy Means for Serbia](#) » - Discours du commissaire Johannes Hahn, Belgrade, 8 février 2018.

yougoslave de Macédoine et la Grèce semblent actuellement être sur la bonne voie pour résoudre le différend sur le nom.

Parallèlement, il sera important de veiller à ce que l'UE tienne son engagement. Dans le cas du Monténégro, les universitaires maintiennent que les relations de bon voisinage et la politique étrangère constructive, en harmonie avec l'UE et confirmées par l'adhésion à l'OTAN, sont des indicateurs majeurs du succès du pays, au point qu'elles prennent le dessus sur la nécessité croissante de réformes démocratiques internes¹⁵². Comme le montre la **section 5.1 – Le rôle des États membres de l'Union**, la même chose semble s'appliquer à la Serbie dans ses relations avec les différents États membres de l'UE.

6.2.3 Affronter le passé par la réconciliation

La question de la réconciliation et de la justice de transition après les conflits dévastateurs du début des années 1990 continue d'être un enjeu majeur pour les pays de la région des Balkans occidentaux. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ayant terminé son mandat en décembre 2017, l'attention s'est portée sur la capacité des systèmes judiciaires nationaux à traiter les crimes de guerre. En outre, les dernières tentatives faites au Kosovo pour supprimer ou saper les chambres spécialisées ne sont pas de bon augure pour l'engagement en faveur de la réconciliation¹⁵³. Après deux décennies de reconstruction post-conflit, et malgré la forte participation de l'UE dans les efforts de consolidation de la paix en Bosnie-Herzégovine, la réforme constitutionnelle visant à dépasser la logique ethno-territoriale et à garantir le respect des droits fondamentaux de toutes les minorités reste un sujet d'actualité dans le pays. De plus, lorsque l'on assiste au dialogue Belgrade-Pristina, là aussi les élites semblent continuer à nourrir des récits du passé qui sont mutuellement exclusifs, contradictoires et irréconciliables¹⁵⁴.

Dans ses rapports d'activité individuels – en particulier pour la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro et la Serbie –, la Commission européenne recense des éléments clés tels que la polarisation ethnique et les discours publics provocateurs qui s'articulent autour d'interprétations diamétralement opposées des événements des années 1990, le déclin constant des poursuites nationales pour crimes de guerre, la glorification et/ou la réhabilitation des criminels de guerre, et surtout (même si parfois elles sont oubliées), les dispositions toujours inadéquates et insuffisantes de la justice pour les victimes de crimes de guerre et leurs familles¹⁵⁵.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la réconciliation et la justice de transition aient pris une place prépondérante dans la nouvelle stratégie de l'UE sur l'élargissement

¹⁵² [Montenegro: Between Reform Leader and Reform Simulacrum](#), rapport commun de l'Institut Alternativa (IA), du Centre for Civic Education (CGO), du Centre for Development of NGOs (CRNVO) et du Centre for Monitoring and Research (CEMI), Podgorica, mars 2018.

¹⁵³ E. Fouéré, [« Reconciliation – A Critical Factor for Long Term Stability in the Western Balkans »](#), *European Western Balkans*, 23 avril 2018.

¹⁵⁴ M. Troncotă, *Post-conflict Europeanization and the War of Meanings: The Challenges of EU Conditionality in Bosnia-Herzegovina and Kosovo*, Tritonic, Bucarest, 2016, p. 182.

¹⁵⁵ Voir les [rapports d'activité individuels de la Commission européenne pour les pays des Balkans occidentaux](#), direction générale de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement, Bruxelles.

aux Balkans occidentaux. La stratégie révisée souligne clairement que les dirigeants politiques de la région doivent s'approprier pleinement les processus de réconciliation et « s'engager sans équivoque, en paroles comme en actes, à surmonter l'héritage du passé, en parvenant à une réconciliation et en résolvant les questions en suspens bien avant l'adhésion à l'Union »¹⁵⁶. La réconciliation s'entend comme se déroulant au niveau politique et institutionnel et elle est considérée comme un indice de maturité politique¹⁵⁷.

Ces efforts seraient plus fructueux s'ils s'accompagnaient d'une participation citoyenne pour promouvoir la tolérance et la réconciliation, notamment dans le système éducatif (y compris l'enseignement de l'histoire) dans toute la région. Les experts soutiennent que les institutions – en particulier dans le domaine de l'État de droit – devraient être mieux évaluées et qu'une attention particulière devrait être accordée aux marchés publics et à l'éducation¹⁵⁸. Les consultations de la société civile pourraient également jouer un rôle clé. Au niveau des missions de soutien de la paix de la PSDC, l'UE a pris conscience, lors de l'élaboration d'une stratégie de programme solide et du renforcement des mécanismes d'évaluation pour EULEX Kosovo, de la nécessité de consulter systématiquement la société civile du Kosovo. Dans cette optique, la mission a organisé des réunions et des tables rondes avec les principales ONG locales afin de partager des informations et d'échanger des préoccupations et des idées, même si les acteurs de la société civile peuvent critiquer le rôle d'EULEX au Kosovo. EULEX a appris à utiliser la société civile comme source d'information, comme outil de mise en réseau et comme poulx des besoins et des attentes de la société au sens large¹⁵⁹. Toutefois, l'absence de paramètres clairement identifiables sur la manière d'examiner et de mesurer les progrès de la réconciliation et sur les conséquences auxquelles ceux qui ne les suivent pas pourraient être confrontés, pourrait conduire à la répétition de scénarios déjà observés en Bosnie-Herzégovine et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

¹⁵⁶ [*Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux »*](#), COM(2018)0065 final, Bruxelles, p. 6 à 7.

¹⁵⁷ [*« Balkan States Expected to Sign Truth Commission Agreement »*](#), BIRN, Sarajevo, 29 janvier 2018.

¹⁵⁸ N. Burazer, [*« Bender: EU Needs to Clearly Define Accession Criteria on Rule of Law »*](#), *European Western Balkans*, 25 avril 2018.

¹⁵⁹ I. Ioannides, « Ethical Considerations and Value Dilemmas in the European Union Security Sector Reform Policy and its Implementation: The Example of the European Union Rule of Law Reforms in Kosovo », in I. Ioannides et M. Tondini, [*Ethical Security in Europe? Empirical Findings on Value Shifts and Dilemmas Across European Internal-External Security Policies*](#), Policy Recommendation Report, INEX Work Package 3: Value Dilemmas of Security Professionalism, septembre 2010, p. 52.

7 Conclusion

L’adhésion à l’UE reste un moteur essentiel du changement et donc de la consolidation de la paix dans les Balkans occidentaux, puisque la bonne gouvernance, le respect de l’État de droit, la protection des minorités, la résilience de la société et la transformation de la culture politique sont des éléments fondamentaux des critères d’adhésion à l’UE. Cependant, comme la présente étude l’a démontré, la consolidation de la paix dans les Balkans occidentaux, notamment le développement d’une culture politique démocratique et l’abandon d’une culture de dépendance, est un processus de longue haleine qui souffre actuellement d’une stagnation potentiellement dangereuse.

Les experts ont souligné à plusieurs reprises la nécessité pour l’UE d’examiner quelles réformes doivent être encouragées, d’identifier les acteurs avec lesquels elle peut dialoguer, et de trouver les moyens de vaincre l’obstruction des élites et de ceux qui sabotent le processus de consolidation de la paix. Grâce à sa politique en matière de conditionnalité, l’UE peut louer les efforts faits dans la région et continuer à faire des promesses, tout en contribuant à mobiliser son potentiel et en réclamant des changements. En même temps, certains experts affirment que la peur de l’instabilité et l’incapacité d’imaginer d’autres options ont fait de l’UE un agent du statu quo et créé des attentes irréalistes dans les Balkans occidentaux¹⁶⁰. Le bon équilibre entre la carotte et le bâton est essentiel pour l’Union. Il existe un risque de réaction féroce des Balkans occidentaux contre le bloc européen si les États membres de l’UE se retiraient brusquement en renonçant purement et simplement à absorber des États où la corruption et la criminalité organisée sont encore présentes.

La nouvelle stratégie de l’UE pour la région a donné une nouvelle impulsion politique en proposant une échéance claire, celle de 2025, qui pourrait inciter les pays des Balkans occidentaux, en particulier la Serbie et le Monténégro, à lever les obstacles politiques internes à l’adhésion à l’UE, à résoudre les conflits avec les pays voisins, à accélérer les réformes et à stimuler la croissance économique. Les récentes recommandations de la Commission européenne pour l’ancienne République yougoslave de Macédoine et l’Albanie – une première pour ce pays –, en faveur de l’ouverture par l’UE de négociations d’adhésion avec ces deux pays, sont également un signe encourageant. Alors que la Bosnie-Herzégovine attend l’avis de la Commission européenne sur sa demande d’adhésion à l’UE, le Kosovo est le seul pays dont la situation stagne. La nouvelle dynamique qui a été créée, nourrie par le sommet UE-Balkans occidentaux à Sofia en mai 2018 et le sommet organisé dans le cadre du processus de Berlin à Londres en juin 2018, devrait montrer aux autres puissances – notamment la Russie, la Turquie et la Chine – que l’UE est dans la région pour y rester. En ce sens, les Balkans occidentaux sont toujours un test pour la crédibilité de l’Union dans son rôle de garant de la paix.

La présente étude montre également les limites de l’intervention extérieure, y compris du soutien de l’UE, dans la consolidation de la paix après les conflits dans les Balkans occidentaux, et met l’accent sur la responsabilité des dirigeants politiques dans les

¹⁶⁰ S. Keil et Z. Arkan (éd.), *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, Londres/New York, 2015 ; F. Bieber, *Post- War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2006 ; D. Chandler, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*. 2^e édition, Pluto Press, Londres et Sterling, 2000.

Balkans occidentaux. Le soutien financier de l'UE et les critères et la politique d'élargissement de l'UE ne peuvent à eux seuls modifier les jeux de pouvoir de l'ethno-nationalisme qui modèlent encore la politique intérieure en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, ni les interactions politiques entre le Kosovo et la Serbie. À ce stade de construction de l'État dans les Balkans occidentaux, la nouvelle mise à plat de la politique de l'UE pour les Balkans occidentaux ne peut être la seule force motrice pour faire avancer la région. Bien qu'un engagement cohérent et sérieux de l'UE soit nécessaire, le changement ne peut être imposé de l'extérieur. La responsabilité première de la mise en œuvre des réformes qui conduiront les Balkans occidentaux à la « paix démocratique », en particulier les réformes sensibles qui touchent à la souveraineté (telles que les réformes en matière de sécurité et d'État de droit) et le succès de tout processus de réconciliation, doit être assumée et cultivée au sein des Balkans occidentaux eux-mêmes, principalement par les autorités locales et nationales.

En fin de compte, l'intégration des Balkans occidentaux dans l'UE – approche qui est celle de l'UE pour la consolidation de la paix dans la région – est un scénario « gagnant-gagnant » pour les deux parties. L'examen de la carte de l'Europe et du trou béant formé par la région des Balkans occidentaux montre le caractère inévitable de leur intégration européenne et l'espoir que celle-ci représente. Les liens géographiques, historiques, culturels, politiques et économiques entre l'UE et la région devraient constituer une incitation suffisante à l'engagement et à l'action pour construire une « paix positive » durable dans les Balkans occidentaux et ajouter à l'Union européenne les pièces manquantes du puzzle européen.

8 Principales références

- Balfour, R. et C. Stratulat (éd.), [EU Member States and Enlargement towards the Balkans](#), Issue Paper n° 79, Centre de politique européenne, Bruxelles, juillet 2015.
- Bechev, D., *Rival Power: Russia's Influence in Southeast Europe*, Yale University Press, New Heaven/Londres, 2017.
- Bieber, F. (éd.), *EU Conditionality in the Western Balkans*, Routledge Abingdon, 2012.
- Bieber, F., « Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans », *Europe-Asia Studies*, vol. 63, n° 10, 2011, pp 1783-1802.
- Bonomi, M. et D. Reljić, [The EU and the Western Balkans: So Near and Yet So Far](#), SWP Comments 53, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, décembre 2017.
- Chandler, D., *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*. 2^e édition, Pluto Press, Londres et Sterling, 2000.
- Emerson, E. et E. Gross (éd.), [Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans](#), Centre d'études de la politique européenne, Bruxelles, 2007.
- Featherstone, K. et C. Radaelli (éd.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Grevi, G., D. Helly et D. Koahane (éd.), [European Security and Defence Policy: The First 10 Years \(1999-2009\)](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2009.
- Hayden, R.M., « Democracy without Demos? The Bosnian Constitutional Experiment and the Intentional Construction of Nonfunctioning States », *Eastern European Politics & Societies*, vol. 19, n° 2, 2005, pp. 226-259.
- I. Ioannides et G. Collantes-Celador, « The Internal-External Security Nexus and EU Police/Rule of Law Missions in the Western Balkans », *Conflict, Security & Development Journal*, vol. 11, n° 4, 2011, pp. 415-445.
- Keil, S., [« Explaining Democratic Stagnation in the Western Balkans »](#), *Mediterranean Politics*, 2012, pp. 198-201.
- Keil S. et Z. Arkan (éditeurs), *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, Londres/New York, 2015.
- Lazić, S., [EU Enlargement Strategy: Rethinking Reconciliation?](#), BIEPAG: The Balkans in Europe Policy Advisory Group, Fonds européen pour les Balkans et Centre d'études d'Europe du sud-est de l'université de Graz, 14 février 2018.
- Merlingen, M. et R. Ostrauskaite, *European Union Peacebuilding and Policing: Governance and the European Security and Defence Policy*, Routledge, Londres, 2006.
- Missiroli, A. (éd.), [The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon: A Handbook](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2016.
- Noutcheva, G., *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession*, Routledge, New York, 2012.
- Rupnik, J. (éd.), [The Western Balkans and the EU: « The Hour of Europe »](#), Cahier de Chaillot n° 126, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, juin 2011.
- Tonchev, P., [China's Road: into the Western Balkans](#), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2017.
- Troncotă, M., *Post-conflict Europeanization and the War of Meanings: The Challenges of EU Conditionality in Bosnia-Herzegovina and Kosovo*, Tritonic, Bucarest, 2016.
- Vračić, A., [Turkey's Role in the Western Balkans](#), SWP Research Paper No. 11, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, décembre 2016.
- Zupančič, R. et N. Pejić, [Limits to the European Union's Normative Power in a Post-conflict Society: EULEX and Peacebuilding in Kosovo](#), SpringerOpen, 2018.

Cette première étude thématique de la collection « Paix et sécurité » porte sur les mesures prises par l'Union européenne (UE) pour consolider la paix dans les Balkans occidentaux. Chaque année, les études publiées dans cette collection examineront les résultats obtenus par l'UE dans le domaine de la paix et de la sécurité dans une région donnée.

La présente étude analyse l'action de l'UE dans les Balkans occidentaux afin de déterminer dans quelle mesure l'Union est parvenue à transformer et à renforcer la gouvernance, l'économie et la résilience dans la région. L'étude s'articule autour de trois principales phases, connexes, parfois redondantes, de la consolidation de la paix après un conflit, à savoir les phases de stabilisation, de consolidation de l'État et d'élargissement de l'UE, afin d'expliquer les forces, les faiblesses et les limites de l'action de l'UE. Elle se conclut par une évaluation de la nouvelle stratégie de l'UE pour la région des Balkans occidentaux afin de déterminer dans quelle mesure elle peut corriger les défauts du passé et contribuer à faire progresser la région vers une paix réelle, sans exclusive et durable.

Une étude parallèle, publiée séparément, donne un aperçu de l'action actuelle de l'UE en matière de paix et de sécurité et des perspectives d'avenir. Ces études ont été rédigées en vue de leur présentation au Forum mondial Normandie pour la Paix, en juin 2018.

Le présent document est une publication de

l'unité « Évaluation de l'impact ex post » de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne

Direction générale des services de recherche parlementaire (EPRS), Parlement européen



PE 621.816
ISBN 978-92-846-2944-2
doi:10.2861/247813

Le présent document est rédigé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen dans le but de les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.