

**Risques et défis sécuritaires de la (non)-intégration des  
Balkans occidentaux dans l'Union européenne**

Liridon LIKA



## Introduction

Au cours des deux dernières décennies, la région des Balkans occidentaux a été source de conflits, de guerres, de tensions et de mésententes inter- et intra-étatiques, ainsi que d'une instabilité politique et économique significative. Les querelles permanentes, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, entre les différents groupes ethniques ont surtout surgi à la fin du siècle dernier au moment de la désintégration de l'ex-Yougoslavie, provoquant une déstabilisation générale de la région dont les conséquences perdurent encore aujourd'hui. Tout au long des années 1990, les instances européennes ont tenté de contrôler l'évolution des événements, mais les divisions internes sur la question et le défaut de capacité d'action collective ont confirmé le rôle limité que l'UE a joué dans la gestion de ces situations problématiques. Dans ce contexte, il a fallu l'implication des États-Unis, de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Organisation des Nations unies (ONU) pour pacifier la région.

Cette incapacité d'action et de stabilisation a préoccupé les décideurs européens dans la mesure où ils décidèrent de créer la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en 1999, et où l'UE finit par prendre des responsabilités croissantes dans la gestion de son environnement proche. Dans ce cadre, lors des Conseils européens de Feira (2000) et de Thessalonique (2003), l'UE ouvrit la perspective d'adhésion aux États balkaniques au « cas par cas », c'est-à-dire selon un processus méritocratique. Mais les États des Balkans occidentaux présentent toujours des risques et des défis sécuritaires dans la mesure où, si l'état de guerre est à présent dépassé, la paix demeure fragile à cause des tensions et des disputes sans fin sur des questions sensibles. En conséquence, pour ces pays le chemin de l'intégration européenne demeure jonché d'obstacles exposant une nouvelle fois certaines limites de l'UE à agir en tant qu'acteur international unifié. Concrètement, la non-reconnaissance de l'indépendance du Kosovo par l'ensemble des États membres dévoile son impuissance d'agir d'une seul tenant. Au demeurant, l'élargissement européen vers la Macédoine semble être bloqué à l'heure actuelle du fait de l'opposition d'un des États membres, en l'occurrence la Grèce<sup>1</sup>. En dépit de son engagement avéré, Bruxelles éprouve également quelque faiblesse dans la stabilisation de la Bosnie-Herzégovine, en proie à de véritables frictions intercommunautaires. Dans cette perspective, cet article a pour objet d'étudier l'implication de l'UE dans la stabilisation, la réconciliation et l'intégration de la région balkanique. En d'autres termes, face à ces risques et défis sécuritaires, quel rôle peut jouer l'UE dans la pacification à long terme des Balkans occidentaux ?

---

<sup>1</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Macedonia's Name : Breaking the Deadlock », *Europe Briefing*, n° 52, Pristina/Brussels, 12 janvier 2009, p. 12.

Cette contribution se penche plus particulièrement sur trois aspects spécifiques. Dans un premier temps, sera abordé le rôle de l'UE dans les conflits des Balkans occidentaux. Ensuite, sera traitée la politique d'élargissement de l'UE comme réponse sécuritaire à la stabilité de la région. Et enfin, l'analyse portera sur les risques et les défis de la politique européenne d'élargissement envers les pays des Balkans occidentaux.

## **L'Union européenne face aux conflits dans les Balkans occidentaux**

Le terme « Balkans occidentaux », désignant une réalité davantage politique que géographique, a été créé par les institutions européennes à la fin des années 1990, au moment où la guerre déchirait le territoire de l'ex-Yougoslavie et où l'instabilité politique régnait en Albanie. Il consistait à distinguer cet espace instable des autres pays balkaniques comme la Grèce, membre de l'UE depuis 1981, ainsi que la Bulgarie et la Roumanie, pays qui avaient progressé dans le chemin de l'intégration européenne<sup>2</sup>. Depuis lors, cette expression trouve une application de plus en plus importante non seulement au sein des institutions et des organes de l'UE, mais également dans la presse et dans les organisations ou les institutions internationales. Plus concrètement, la terminologie « Balkans occidentaux » comprend l'Albanie et les pays issus de la dissolution de l'ex-Yougoslavie, à savoir la Bosnie-Herzégovine, la Croatie (devenue le 28<sup>e</sup> membre le 1<sup>er</sup> juillet 2013), le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie, à l'exception de la Slovénie qui a adhéré à l'UE suite à l'élargissement de 2004.

Les peuples des Balkans occidentaux ont connu un passé rempli de mécontentes, de conflits et de guerres. Le nationalisme a en effet constitué un facteur important contribuant à l'instabilité et au désordre tout au long du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècles car, à l'inverse de l'Europe occidentale, il manquait en Europe centrale et dans la région des Balkans une coïncidence entre les frontières ethniques et politiques<sup>3</sup>. Ainsi subsiste encore aujourd'hui auprès du peuple albanais un sentiment d'injustice historique, voire de drame national, dans la mesure où les territoires majoritairement peuplés d'Albanais, et inscrits dans une logique de continuité géographique et historique, furent arbitrairement divisés en 1913 par les États voisins avec l'appui indéfectible de la Russie lors de la conférence des ambassadeurs à Londres<sup>4</sup>. Certes un

<sup>2</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE VIENNE, « Conclusions de la présidence », 11-12 décembre 1998, disponible à l'adresse suivante : <http://www.consilium.europa.eu/> (consultée le 5 avril 2013).

<sup>3</sup> RUPNIK Jacques, *L'autre Europe, crise et fin du communisme*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1990, p. 30.

<sup>4</sup> CASTELLAN Georges, *Histoire de l'Albanie et des Albanais*, Crozon, Éditions Armeline, 2002, pp. 53-56.

État albanais verra le jour mais sur un territoire de seulement 28.748 km<sup>2</sup>, laissant approximativement deux tiers des Albanais et des territoires peuplés majoritairement par ces derniers en dehors de l'Albanie<sup>5</sup>. Cet exemple, loin d'être isolé, montre que depuis leurs fixations arbitraires, en dehors des réalités historiques et factuelles du terrain, ces frontières politiques et purement artificielles n'ont cessé d'être contestées. D'autant que les politiques discriminatoires et les violations constantes des droits des minorités ethniques auxquelles se sont livrées les nouvelles autorités gouvernantes ont renforcé encore ce sentiment d'injustice. Ces minorités ethniques, géographiquement concentrées dans des territoires des pays voisins, ont régulièrement revendiqué une large autonomie territoriale, un rattachement à un autre pays, ou tout simplement leur indépendance<sup>6</sup>. Selon Ernest Weibel, le nationalisme « est fondé sur la conscience qu'ont les individus de l'existence d'une nation (conscience nationale) déterminant une série de comportements et de programmes d'action »<sup>7</sup>. Ce « sentiment national » « signifie aussi l'attachement de groupes à des localités, à des villes saintes, à des régions porteuses de souvenirs historiques »<sup>8</sup>. Dans ce contexte, l'histoire a porté d'importantes conséquences et s'est souvent montrée équivoque<sup>9</sup>. Les événements conflictuels et le morcellement ethnique de ces vingt dernières années dans les pays des Balkans occidentaux s'inscrivent par conséquent dans l'évolution nationale depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.

Durant les années 1990, l'UE a essayé de stopper la désintégration de l'ex-Yougoslavie, de contrôler l'intensité des conflits et a fini par se retirer, en laissant la place aux États-Unis et à l'ONU<sup>10</sup>. Pour certains auteurs, elle a donc tenu un rôle modeste du fait de sa division sur la question et de son manque de capacité d'agir collectivement. En effet, la place qu'occupait l'UE dans la gestion des guerres en ex-Yougoslavie a ouvert le débat sur sa qualification en tant qu'acteur international. Selon Marcel Merle, « [par] 'acteur', il faut entendre toute autorité, tout organisme, tout groupe et même, à la limite, toute personne susceptible de "jouer un rôle" dans le champ social – en l'espèce sur la scène internationale »<sup>11</sup>. Plus précisément, d'après Joseph Jupille et James A. Caporaso, pour être considéré comme acteur, l'UE doit nécessairement présenter quatre éléments à savoir la re-

<sup>5</sup> QOSJA Rexhep, *La question albanaise*, Paris, Éditions Fayard, 1995, p. 91.

<sup>6</sup> BIBÓ István, *Misère des petits États d'Europe de l'Est*, Paris, Éditions Albin Michel, traduit du hongrois par György Kassai, 1993, p. 139.

<sup>7</sup> WEIBEL Ernest, *Histoire et géopolitique des Balkans de 1800 à nos jours*, Paris, Ellipses Édition Marketing S.A., coll. « L'Orient politique », 2002, p. 15.

<sup>8</sup> BIBÓ István, *Misère des petits États d'Europe de l'Est*, op. cit., p. 139.

<sup>9</sup> SZUCS Jenő, *Les trois Europes*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1985, p. 113.

<sup>10</sup> HATTO Ronald, « L'Union européenne, l'OTAN et la gestion des crises yougoslaves », *Questions internationales*, n° 23, janvier-février 2007, pp. 45-46.

<sup>11</sup> MERLE Marcel, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 4<sup>e</sup> édition, 1988, p. 317.

connaissance, l'autorité, l'autonomie et la cohésion<sup>12</sup>. Mais l'ensemble de ces conditions n'étaient pas réunies dans le cas de l'ex-Yougoslavie<sup>13</sup> puisque Bruxelles était incapable de stopper la guerre, les violations graves des droits de l'homme et d'éviter des massacres, inédits depuis la Deuxième Guerre mondiale en Europe, comme celui de Srebrenica en Bosnie-Herzégovine. En 1999, la campagne aérienne de l'OTAN contre la Serbie pour mettre fin à la guerre au Kosovo a également démontré que l'UE est un « acteur écarté » car « [l']essentiel se décidait certes à Bruxelles, mais au siège de l'OTAN »<sup>14</sup>.

Mais pour Frank Petiteville, même si l'UE peine à présenter quelque cohérence dans ses relations extérieures, ceci n'affecte en rien son rôle d'acteur international<sup>15</sup>. Il ajoute que « [d]ans tous les domaines des relations internationales – diplomatie, paix, sécurité, droits de l'homme, commerce, environnement, humanitaire –, l'UE a développé des moyens et des instruments d'action, des politiques et parfois des stratégies qui font une différence »<sup>16</sup>. L'Union est donc « un acteur qui produit des effets dans les relations internationales et affecte de nombreuses régions du monde »<sup>17</sup>. Plus précisément, Charlotte Bretherton et John Vogler soulignent qu'elle constitue désormais le plus important « acteur externe » dans la région balkanique<sup>18</sup>. La dissolution violente de la Fédération yougoslave a inéluctablement motivé la création de la PESD en 1999. Cette initiative découlait, plus particulièrement, de la déclaration de Saint-Malo stipulant que « l'Union [devait] avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux

<sup>12</sup> JUPILLE Joseph et CAPORASO James A., « States, Agency, and Rules : The European Union in Global Environmental Politics », in RHODES Carolyn (dir.), *The European Union in the World Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, p. 214.

<sup>13</sup> GORDON Philip H., « Europe's Uncommon Foreign Policy », *International Security*, vol. 22, n° 3, hiver 1997-1998, p. 97.

<sup>14</sup> KOECHLIN Jérôme, « L'Europe soft-power ou mini-OTAN ? », *Géostratégiques* n° 20 - *Les crises en Europe*, juillet 2008, p. 90.

<sup>15</sup> PETITEVILLE Franck, « Introduction : De quelques débats relatifs à l'Union européenne acteur international », in HELLY Damien et PETITEVILLE Franck (dir.), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 13-14 ; PETITEVILLE Franck, « L'Union européenne, acteur international 'global' ? Un agenda de recherche », *Revue internationale et stratégique*, n° 47, 2002/3, p. 157.

<sup>16</sup> PETITEVILLE Franck, « L'Union européenne. Une organisation régionale à vocation globale », in BATTISTELLA Dario (dir.), *Relations internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, p. 557.

<sup>17</sup> BATTISTELLA Dario, PETITEVILLE Franck, SMOUTS Marie-Claude et VENNESSON Pascal, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Éditions Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, 2012, pp. 551-554.

<sup>18</sup> BRETHERTON Charlotte et VOGLER John, *The European Union as a Global Actor*, États-Unis et Canada, Routledge, 2006, p. 147.

crises internationales »<sup>19</sup>. Ainsi, Bruxelles a fini par s'engager plus profondément dans la gestion de son environnement proche et a, en outre, amorcé une véritable stratégie d'élargissement vis-à-vis des Balkans occidentaux dans le but de rapprocher les peuples balkaniques ainsi que d'empêcher de nouvelles guerres<sup>20</sup>. Dans une Europe unie, le rôle des frontières ne serait que symbolique dans la mesure où personne ne serait majoritaire, mais il s'agirait plutôt d'une « confédération de minorités »<sup>21</sup>.

### La politique d'élargissement comme réponse à l'insécurité régionale

Face aux défis de l'après-Guerre froide, notamment au vu de la montée en force des pays émergents comme le Brésil, la Chine, l'Inde ou encore de la réémergence de la Russie et dans le but de renforcer son rôle d'« acteur » international dans la pacification de sa région proche, l'UE s'est engagée à promouvoir sa politique d'élargissement<sup>22</sup>. Au-delà des intérêts économiques, la sécurité<sup>23</sup> était sans doute l'une des principales raisons qui a conduit l'Union à s'ouvrir vers les pays des Balkans occidentaux<sup>24</sup>. L'UE craint que les conflits et les guerres dans la région balkanique puissent menacer la paix, la stabilité, et mettre en question les valeurs européennes qu'elle promeut à travers le monde<sup>25</sup>. Toutefois, cette question de sécurité constitue également la motivation primordiale qui pousse les États des Balkans occidentaux à l'adhésion européenne, dans la mesure où Bruxelles nourrit le seul espoir de la pacification à long terme de la région ; sans son aide, ces pays sont dans l'impossibilité d'envisager un avenir stable et durable<sup>26</sup>. En d'autres termes,

<sup>19</sup> DÉCLARATION DE SAINT-MALO, « Sommet Franco-britannique de Saint-Malo », 4 décembre 1998, disponible à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/> (consultée le 15 mars 2013).

<sup>20</sup> CLARET Philippe, « L'Union européenne et les Balkans occidentaux : entre indécision et adhésion », in BEURDELEY Laurent, DE LA BROSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2007, p. 76.

<sup>21</sup> BOIA Lucian, *La Roumanie. Un pays à la frontière de l'Europe*, Paris, Société d'édition Les Belles Lettres, traduit du roumain par Laurent Rossion, 2003, p. 280.

<sup>22</sup> RAPPORT DE WIM KOK À LA COMMISSION EUROPÉENNE, « Élargissement de l'Union européenne : résultats et défis », mars 2003, pp. 8-10, disponible à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/> (consultée le 15 décembre 2013).

<sup>23</sup> Selon David Dominique, on entend par sécurité « un état dans lequel le sujet, individu ou collectif, ne se sent pas en état de vulnérabilité, que la menace n'existe pas ou qu'on estime avoir les moyens de la dissoudre ». Voir DOMINIQUE David, *Sécurité : l'après-New York*, Paris, Presses de Sciences politiques, coll. « La Bibliothèque du citoyen », 2002, p. 9.

<sup>24</sup> OECD, « Enlargement of the European Union : An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans », *Sigma Papers*, n° 37, OECD Publishing, 2007, p. 8.

<sup>25</sup> DOMINIQUE David, *Sécurité : l'après-New York*, op. cit., p. 18.

<sup>26</sup> OECD, « Enlargement of the European Union : An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans », op. cit., p. 8.

pour les États balkaniques, l'UE représente un environnement attrayant favorisant le développement d'un futur pacifique<sup>27</sup>. Les décideurs européens sont en effet conscients « que le maintien de la paix, la stabilisation et la reconstruction des pays des Balkans occidentaux ne pourraient aboutir tant que ces derniers se sentiraient impuissants et isolés d'un environnement occidental »<sup>28</sup>. L'élargissement constitue donc un intérêt commun de part et d'autre. Dès lors, à l'occasion des Conseils de Feira et Thessalonique, les décideurs européens considérèrent que les États dont question pouvaient recevoir le statut de membres une fois les exigences liées aux critères d'adhésion remplies. D'autant que sur le plan de l'absorption, cet espace balkanique ne représente pas un poids démographique conséquent puisque l'ensemble de la région ne dépasse pas les 27 millions d'habitants pour une superficie estimée à 6 % de celle de l'UE dans son ensemble. Afin de préparer l'intégration progressive de ces pays, un processus de stabilisation et d'association (PSA) a été mis sur pied. Cette politique d'élargissement basée sur une stratégie de préadhésion consiste à européeniser et à transmettre l'acquis communautaire aux futurs adhérents balkaniques<sup>29</sup> puisque plusieurs défis de démocratisation avaient été pointés, tels que la nécessité d'une stabilité régionale, le renforcement de l'État de droit et la création d'une économie de marché viable<sup>30</sup>. L'UE leur impose ainsi de se conformer aux valeurs européennes, parmi lesquelles la démocratie, le respect des droits des minorités, la séparation des pouvoirs, la consultation de la société civile, la lutte contre la corruption ou encore la réconciliation<sup>31</sup>.

À cet égard, la politique de conditionnalité imposée aux États balkaniques a progressivement porté ses fruits. À titre d'exemple, le critère sur la pleine coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a longtemps formé un obstacle majeur pour l'intégration européenne de la Serbie<sup>32</sup>. Les arrestations des responsables impliqués dans des crimes contre l'humanité, comme Ratko Mladic et Radovan Karadzic, ont permis à Belgrade de se rapprocher davantage de l'UE. Dans ce sens, le rôle de l'UE reste décisif pour l'avenir de la région. D'ailleurs, l'ancien

<sup>27</sup> POND Elizabeth, *Endgame in the Balkans : Regime Change, European Style*, Washington, Brookings Institution Press, 2006, p. 246.

<sup>28</sup> FRANZ-LOTHAR Altmann, « Les Balkans occidentaux et l'Union », *Politique étrangère*, n° 4, 2004, p. 795.

<sup>29</sup> ANASTASAKIS Othon, « The Europeanisation of the Balkans », *Brown Journal of World Affairs*, vol. 12, n° 1, 2005, p. 78 ; NIGOUL Claude, « Les Balkans occidentaux sous la tutelle de la communauté internationale », *L'Europe en Formation*, n° 349-350, 2008/3, p. 23.

<sup>30</sup> PRIDHAM Geoffrey, « Democratizing the Western Balkans: challenges and burdens for the European Union », *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, vol. 17, n° 3, 2008, pp. 86-89.

<sup>31</sup> GARDE Paul, *Les Balkans. Héritages et évolutions*, Paris, Éditions Flammarion, 2010, p. 69.

<sup>32</sup> TROUDE Alexis, *Géopolitique de la Serbie*, Paris, Ellipses, 2006, p. 20.

ambassadeur serbe en Allemagne, Ognjen Pribicevic, déclarait que « [l'UE] est cruciale pour la Serbie car elle la maintient dans la voie de la raison »<sup>33</sup>. Jacques Rupnik, politologue français et spécialiste des Balkans, précise que « [l']UE a montré sa capacité à favoriser le changement dans des pays qui veulent changer ; elle agit comme un aimant [...], un levier formidable de changement interne pour ceux qui veulent entrer dans son sein, grâce à la conditionnalité européenne »<sup>34</sup>. Bruxelles joue un rôle stabilisateur, porteur de démocratie et capable de neutraliser les conflits, à l'instar des missions civiles comme Eupol Proxima (2004-2005) et Eupat (2006) en Macédoine, Eupm (2003-2012) en Bosnie-Herzégovine et Eulex-Kosovo (depuis 2008) au Kosovo, ainsi que des opérations militaires comme Eufor Althea (depuis 2004) en Bosnie-Herzégovine et Concordia (2003) en Macédoine<sup>35</sup>. Afin de pouvoir mener ces actions et soutenir sa crédibilité, une coopération indispensable et complémentaire s'est imposée entre l'UE, l'OTAN et les États-Unis<sup>36</sup>. Le *soft power* européen a donc dû être complété par des éléments de puissance militaire<sup>37</sup>. Toutefois, « [m]ême si elle a participé aux opérations militaires, l'Europe a voulu être perçue avant tout comme une puissance civile, en anticipant la reconstruction de la région et [en soutenant] les efforts de démocratisation et de normalisation de ces régimes »<sup>38</sup>. L'accord entre la Slovénie et la Croatie visant à mettre fin pacifiquement aux contentieux relatifs aux frontières terrestres et maritimes, via un arbitrage international dont la décision sera contraignante, présente de nouveau

<sup>33</sup> PRIBICEVIC Ognjen cité par DELOY Corinne, « Les Serbes renouvelleront l'ensemble de leurs représentants politiques (président de la République, députés et représentants locaux) le 6 mai prochain », *Observatoire des Élections en Europe, Fondation Robert-Schuman*, 6 mai 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.robert-schuman.eu/> (consultée le 8 avril 2013).

<sup>34</sup> MAISON DE L'EUROPE DE PARIS, « L'élargissement de l'Union européenne aux Balkans occidentaux », *Conclusions et synthèses Europe dans le monde, Synthèse du débat : Hélène Bouchardeau*, juin 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://www.paris-europe.eu/> (consultée le 7 avril 2013).

<sup>35</sup> UNION EUROPÉENNE, ACTION EXTÉRIEURE, « Opérations de l'UE. Aperçu des missions et opérations de l'Union européenne », *Service européen pour l'action extérieure (SEAE)*, février 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://www.consilium.europa.eu/> (consultée le 12 avril 2013).

<sup>36</sup> AMBASSADE DE LA RÉPUBLIQUE DU KOSOVO, « Kosovo's role in the security of the Western Balkans - Dealing with security challenges », débat ouvert sur le sujet avec un public restreint d'experts, décideurs, et responsables politiques basés à Bruxelles auprès des institutions de l'UE et de l'OTAN : Bajram Rexhepi, ex-Premier ministre, actuellement ministre de l'Intérieur du Gouvernement de la République du Kosovo ; Hansjörg Haber, Chef de la Capacité civile de planification et de conduite (CPCC), Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ; Andrej Benedejcic, Représentant permanent de la Slovénie auprès de l'OTAN ; Lawrence Meredith, Chef d'unité Kosovo, DG Élargissement à la Commission européenne ; Ilir Dugolli, Ambassadeur de la République du Kosovo en Belgique. 19 novembre 2012, Bruxelles.

<sup>37</sup> ROMANIUK Scott Nicholas, « Civilian or Military Power Europe ? The Evolving Nature of European Union Power », *New Balkan Politics-Journal of Politics*, n° 12, 2010, p. 19.

<sup>38</sup> KOECHLIN Jérôme, « L'Europe soft-power ou mini-OTAN ? », *op. cit.*, p. 90.

un cas lumineux en ce qui concerne le rôle pacificateur de l'UE. Suite à cet arrangement, Štefan Füle, commissaire européen à l'Élargissement et à la Politique européenne de voisinage, déclarait : « [p]reuve que le dialogue et la coopération sont les meilleurs moyens de résoudre les problèmes, même les plus épineux, cette décision prise d'un commun accord adresse un signal plus que bienvenu pour l'évolution positive des relations de bon voisinage entre les deux pays ainsi que pour la région des Balkans occidentaux »<sup>39</sup>. Ainsi, ce modèle concret de résolution des problèmes semble renforcer la position de l'UE en tant qu'acteur international.

Bien que dans de nombreux discours et dans diverses analyses européennes, incitées par la crise actuelle, on lie régulièrement « affaiblissement » et « élargissement », il n'est pas pour autant inscrit à l'agenda communautaire de renoncer à ce dernier. Il est cependant à noter que les conditions deviennent plus difficiles lorsque les nouveaux candidats sont issus d'une région troublée comme celle des Balkans occidentaux. D'ailleurs, afin de favoriser l'intégration de ces pays, les instances européennes ont soutenu quelque 137 projets, pour un montant de plus de 13 milliards d'euros depuis 2009, à travers le Cadre pour l'investissement dans les Balkans occidentaux (CIBO), dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, des transports, ou encore dans le secteur social et privé<sup>40</sup>. De plus, malgré la crise actuelle, via l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), Bruxelles a accordé un montant de 272,75 millions d'euros pour les années 2012-2013<sup>41</sup>. Ainsi, au cours des dix dernières années, à travers ses missions civiles et militaires, sa diplomatie active, ses investissements économiques et commerciaux, son instrument d'aide de préadhésion (IAP), l'UE s'est progressivement imposée au point qu'elle présente désormais l'autorité la plus visible dans la région.

L'exemple de la Croatie démontre que l'UE est prête à honorer ses engagements d'adhésion pour autant que le pays candidat respecte les principes de conditionnalité et les critères d'adhésion. Les résultats d'une série de sondages menés entre 2006 et 2010 par *Gallup Balkan Monitor* révèlent une opinion favorable des citoyens de la région à l'intégration européenne, à l'exception de la Serbie où la popularité de l'UE ne représente plus que 44 % en 2010. L'Albanie et le Kosovo sont les deux pays les plus pro-européens

<sup>39</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, « Lancement de la procédure d'arbitrage entre la Slovénie et la Croatie », *Communiqué de presse*, Bruxelles, 17 janvier 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://europa.eu/> (consultée le 7 avril 2013).

<sup>40</sup> THE WESTERN BALKANS INVESTMENT FRAMEWORK (WBIF), « WBIF: Annual Report 2012 Out Now », 26 mars 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://www.wbif.eu/> (consultée le 30 mars 2013).

<sup>41</sup> ASSOCIATION EUROPÉENNE POUR L'INFORMATION SUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL (AEIDL), « Favoriser la coopération régionale dans les Balkans occidentaux », 27 mars 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://www.aeidl.eu/> (consultée le 30 mars 2013).

avec plus de 80 % de voix favorables, suivies de près par le Monténégro, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine<sup>42</sup>. Toutefois, suite à la crise économique et financière de ces dernières années, certains sondages réalisés en 2011 et 2012 par différents instituts de recherche à travers les pays des Balkans indiquent que la popularité de l'UE dans la région semble décliner quelque peu, mais les chiffres restent néanmoins respectables<sup>43</sup>.

Il faut également souligner que les pays des Balkans occidentaux connaissent toujours des difficultés indéniables dans leur rapprochement avec l'UE car même si l'état de guerre est à présent dépassé dans la région, la paix demeure fragile du fait de forces démocratiques jeunes et vulnérables et de questions sensibles qui menacent la stabilité et freinent la réconciliation. Dans ce contexte, « [I]ntégration des Balkans occidentaux dans la famille des nations européennes reste l'un des derniers défis pour bâtir une Europe unifiée et démocratique », a déclaré en 2010, à Sarajevo, Catherine Ashton, alors haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité<sup>44</sup>.

## Les risques et les défis de la politique européenne d'élargissement

Les États balkaniques se trouvent à des stades différents dans la procédure d'intégration : l'Albanie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie ont déjà obtenu le statut de pays candidats ; la Bosnie-Herzégovine a signé l'accord de Stabilisation et d'Association (ASA), tandis que le Kosovo reste le pays qui accuse le plus grand retard dans ce domaine. L'UE n'est pas parvenue à reconnaître son indépendance en bloc, mais ses États membres se sont déclarés séparément à des intervalles différents et, pour l'heure, seuls 23 sur 28 l'ont reconnu officiellement<sup>45</sup>. La non-reconnaissance de ce nouvel État par l'ensemble des États membres pose de vrais problèmes pour le processus d'intégration et, par

<sup>42</sup> GALLUP BALKAN MONITOR, « Insights and Perceptions: Voices of the Balkans », *Gallup Balkan Monitor in partnership with the European Fund for the Balkans*, 2010, p. 22.

<sup>43</sup> BECHEV Dimitar, « The periphery of the periphery : the Western Balkans and the euro crisis », *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, Policy Brief, août 2012, p. 3, disponible à l'adresse suivante : <http://ecfr.eu/> (consultée le 23 août 2013).

<sup>44</sup> AFP, « Balkans/UE : Bruxelles rassurant », 1<sup>er</sup> juin 2010, Sarajevo, disponible à l'adresse suivante : <http://www.lefigaro.fr/> (consultée le 9 avril 2013).

<sup>45</sup> L'indépendance du Kosovo n'est toujours pas reconnue par cinq États membres de l'UE : Chypre, Grèce, Espagne, Roumanie et Slovaquie. Bien qu'en 2010 la Cour internationale de justice (CIJ) ait confirmé la légalité de l'indépendance du Kosovo en rapport avec le droit international et ait rappelé son cas *sui generis*, ces cinq États continuent à justifier leurs positions défavorables par la crainte que celle-ci encouragerait les revendications séparatistes de leurs minorités nationales ; mais, indépendamment du discours officiel, les raisons principales semblent être les bonnes relations amicales ou économiques avec la Serbie, les proximités culturelles ou encore les questions de voisinage stratégique. Toutefois, il est important de souligner que l'indépendance du Kosovo est actuellement

rallèlement, présente une menace pour la sécurité régionale<sup>46</sup> ; par conséquent, le Kosovo demeure isolé, loin derrière ses voisins sur le chemin de l'intégration. D'autant que l'UE n'a toujours pas libéralisé le régime des visas comme elle l'a fait sans exception avec les autres pays de la région.

Les autorités européennes appliquent donc une stratégie de la porte ouverte pour les pays des Balkans occidentaux mais selon le principe méritocratique au « cas par cas », c'est-à-dire qu'aucune adhésion en bloc n'est prévue pour l'heure<sup>47</sup>. Bien que cette politique du « cas par cas » semble la plus réaliste étant donné que la situation de chaque pays diffère, celle-ci ne risque-t-elle pas, dans certains cas, de créer plus de mésententes plutôt que d'encourager l'intégration ? Si par exemple la Serbie adhère à l'UE avant le Kosovo, pourrait-elle bloquer ce dernier dans sa route vers l'intégration européenne ? La stabilité et la paix dans la région seront-elles donc menacées ? En effet, même si un pas a été effectué suite à l'accord du 19 avril 2013 sur la normalisation des relations entre les deux États, incluant notamment un point concernant l'interdiction réciproque de tout blocage éventuel vers l'adhésion à l'UE, Belgrade refuse toujours de reconnaître officiellement un Kosovo indépendant<sup>48</sup>.

Un cas typiquement comparable est celui du blocage de la Grèce concernant l'adhésion de la Macédoine à l'OTAN et l'ouverture des négociations visant son adhésion à l'UE. La Grèce persiste sur le changement du nom de cet État étant donné qu'une de ses provinces porte le même nom<sup>49</sup>. Suite au lobbying d'Athènes auprès d'autres États ou organisations internationales et sa position au sein de l'UE, le patronyme officiel qui trouve usage dans ces instances reste l'« ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) », une dénomination déplaisante pour les autorités macédoniennes qui souhaiteraient plutôt l'utilisation du nom constitutionnellement défini, à savoir la « république de Macédoine ». La Bulgarie, autre membre de l'UE, conteste également l'iden-

---

reconnue par 108 pays membres de l'ONU et, contrairement à l'argument séparatiste évoqué par certains pays, un Kosovo indépendant constitue la meilleure solution pour la paix et la stabilité dans la région balkanique. L'indépendance a en effet stabilisé la région des Balkans occidentaux. La preuve est que tous les pays voisins, à l'exception de la Serbie, l'ont déjà reconnue officiellement et entretiennent des bonnes relations avec le nouvel État. Pour plus de détails voir LIKA Liridon, « La consolidation internationale de l'indépendance du Kosovo : quelle est la viabilité de ce nouvel État ? », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2012/4, 57<sup>e</sup> année, Revue trimestrielle, Éditions Larcier, p. 478 et p. 493.

<sup>46</sup> SURROI Veton, « The unfinished state(s) in the Balkans and the EU : the next wave », in RUPNIK Jacques (dir.), *The Western Balkans and the EU : 'the hour of Europe'*, Institute for Security Studies (EUISS), Chaillot Paper, juin 2011, pp. 111-116.

<sup>47</sup> GARDE Paul, *Les Balkans. Héritages et évolutions*, Paris, Éditions Flammarion, 2010, p. 69.

<sup>48</sup> LIKA Liridon, « Un pas en avant vers la reconnaissance officielle de l'indépendance du Kosovo par la Serbie ? », *Perspectives Internationales*, Article publié le 8 juin 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://perspectivesinternationales.com/> (consultée le 18 août 2013).

<sup>49</sup> SIVIGNON Michel, « La Grèce et les nouveaux Balkans », *Hérodote*, n° 128, 2008/1, pp. 137-139.

tité macédonienne considérant qu'il s'agit tout simplement d'une population bulgare<sup>50</sup>. La Macédoine demeure en effet l'un des pays les plus instables de la région, théâtre de confrontations ethniques récurrentes, notamment depuis l'arrivée au pouvoir du leader nationaliste Nikola Gruevski<sup>51</sup>. Les Albanais vivant sur son territoire la contestent de l'intérieur et s'estiment discriminés à tous les degrés, y compris au niveau du partage équitable du pouvoir ; aucun des postes clés – à savoir la présidence de la République, la présidence du Parlement, les fonctions de Premier ministre, ministre des Affaires étrangères, chef de l'Armée ou encore gouverneur de la Banque nationale – n'est confié à ces derniers alors qu'ils représentent au moins un tiers de la population totale du pays<sup>52</sup>. La Macédoine reste donc un État contesté tant sur le plan interne qu'externe.

Dans un futur proche, Athènes pourrait vraisemblablement appliquer la même politique de blocage, du moins à court et à moyen termes, vis-à-vis de l'Albanie car même si ces vingt dernières années des progrès notables ont pu être enregistrés, des questions non résolues, comme celles de la délimitation de la zone maritime et de la minorité ethnique albanaise en Grèce, sapent les rapports entre les deux pays. Les responsables politiques grecs menacent le Gouvernement albanais de s'opposer à l'intégration européenne de l'Albanie si ce dernier insiste sur la reconnaissance et la protection des droits des Albanais ethniques présents en Grèce, mais simultanément ils revendiquent beaucoup plus de droits pour la minorité grecque sur le territoire albanais<sup>53</sup>. En outre, malgré les demandes récurrentes des autorités albanaises, la Grèce n'a toujours pas abrogé la « loi de guerre » contre l'Albanie datant de la Deuxième Guerre mondiale alors que paradoxalement les deux pays sont membres de l'OTAN<sup>54</sup>.

La Bosnie-Herzégovine traverse également une instabilité politique qui engendre constamment un blocage institutionnel et des mésententes entre les communautés<sup>55</sup>. À l'heure actuelle, « la cohabitation des trois peuples constituants [...] souffre d'un repli identitaire accentué. Les autorités politiques bosniaques, croates et serbes peinent, malgré des efforts internationaux renouvelés, à se mettre d'accord sur une réforme constitutionnelle qui leur permettrait de

<sup>50</sup> EURACTIV, « La Bulgarie s'oppose aux négociations d'adhésion à l'UE pour la Macédoine », 2 novembre 2012, Bruxelles, disponible à l'adresse suivante : <http://www.euractiv.fr/> (consultée le 12 avril 2013).

<sup>51</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Macedonia : Ten Years after the Conflict », *Europe Report*, n° 212, 11 août 2011, p. 23.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>53</sup> DORLHIAC Renaud, « Chronique de l'Albanie bicéphale ou les affres d'un État paradoxal », *Revue internationale et stratégique*, 2011/4, n° 84, p. 34.

<sup>54</sup> LIKMETA Besar, « Albania Asks Greece to Declare War Finally Over », *BalkanInsight*, 18 janvier 2013, Tirana, Albanie, disponible à l'adresse suivante : <http://www.balkaninsight.com/> (consultée le 5 avril 2013).

<sup>55</sup> OVERHAUS Marco, « Bosnie-Herzégovine : les limites de la gestion de crise à l'euro-péenne », *Politique étrangère*, n° 3, automne 2009, pp. 633-636.

surmonter l'ordre daytonien et les fréquents blocages »<sup>56</sup>. La stabilité de cet État fédéral inquiète les décideurs européens, dans la mesure où les dirigeants de la *Republika Srpska* menacent de déclarer l'indépendance ou l'attachement de leur entité fédérée à la Serbie. Dès lors, l'UE a précisé à maintes reprises qu'aucun changement de frontières des États balkaniques ne sera possible par crainte qu'une telle démarche puisse ouvrir la boîte de Pandore déstabilisant à nouveau la région entière. C'est pourquoi il est important de souligner que « sans une réconciliation entre les aspirations nationales, l'histoire et les perspectives européennes, sans des États aux frontières définies et aux identités assumées et légitimées par leurs propres populations, le processus de stabilisation voulu par les décideurs européens restera inachevé, contesté et menacé »<sup>57</sup>.

Toutes ces questions présentent des risques et des défis pour la stabilité et la paix à long terme dans la région balkanique ; en même temps, elles mettent en évidence les faiblesses ainsi que les limites de l'UE à agir d'une seule voix. L'incapacité de Bruxelles à mener une politique cohérente vis-à-vis des pays des Balkans occidentaux peut décrédibiliser l'Union en tant qu'acteur dans les affaires internationales<sup>58</sup>. De plus, l'impuissance de l'UE à adopter une position commune dans ces dossiers sensibles provoque des tensions, assombrit le processus d'élargissement et risque de créer des conflits gelés à l'instar de Chypre. C'est une des raisons pour lesquelles les populations des pays comme l'Albanie et le Kosovo font davantage confiance aux États-Unis<sup>59</sup>. Toutefois, l'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux semble constituer la seule alternative plausible à l'insécurité, les conflits territoriaux, la pauvreté dans la région et les atteintes aux droits des minorités ethniques<sup>60</sup>.

## Conclusion

À travers cette contribution, nous avons analysé les risques et les défis sécuritaires de la (non)-intégration des pays des Balkans occidentaux dans l'UE. Depuis plus de vingt ans, la stabilisation et l'intégration de cette ré-

<sup>56</sup> TOEGLHOFER Theresia et WUNSCH *Natasha*, « Stabilisation et association dans les Balkans occidentaux : les défis du double objectif européen », *Balkanologie*, vol. 12, n° 1, mars 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://balkanologie.revues.org/> (consultée le 4 avril 2013).

<sup>57</sup> BACHARAH François, « Un 'syndrome de Weimar' en Serbie ? », *Critique internationale*, n° 19, avril 2003, p. 46.

<sup>58</sup> GREICEVCI Labinot, « EU Actorness in International Affairs : The Case of EULEX Mission in Kosovo », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 12, n° 3, septembre 2011, p. 301.

<sup>59</sup> GALLUP, « The U.S.-Global Leadership Project. A Partnership between the Meridian International Center and Gallup », *Report*, New York, 2013, p. 8.

<sup>60</sup> LIKA Liridon, « La consolidation internationale de l'indépendance du Kosovo : quelle est la viabilité de ce nouvel État ? », *op. cit.*, p. 510.

gion troublée reste un enjeu majeur bien que porteur de risques permanents. Durant les années de guerre sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, l'UE n'a tenu qu'un rôle secondaire étant donné ses dissemblances internes, mais au cours des dix dernières années, à travers sa politique d'élargissement, elle est devenue un acteur-clé dans le domaine de la sécurité. L'originalité de l'intégration européenne des Balkans occidentaux découle de l'idée que les droits de l'homme doivent primer avant tout, et que des principes tels que la démocratie, le modèle d'une économie de marché ou encore l'État de droit doivent être implémentés dans la région. Raison pour laquelle les instances européennes réclament le renforcement de la paix, de la stabilité, et de la coopération régionale comme préalables implicites à toute velléité d'intégration.

En l'état actuel, l'UE représente l'autorité la plus visible, et probablement l'alternative unique et viable, capable d'assurer la paix, la stabilité, la réconciliation ainsi qu'un avenir économique durable à la région. En ouvrant une perspective intégrationniste claire aux États balkaniques, les décideurs européens leur ont permis de dépasser toute une série des problèmes du passé. Mais si l'UE s'avère très engagée à travers son approche globale, il n'en demeure pas moins que l'OTAN et les États-Unis demeurent des acteurs importants pour le maintien de la paix et de la stabilité régionales.

Toutefois, la présente étude a également révélé certaines faiblesses de Bruxelles dans la résolution rapide des problèmes épineux qui menacent la sécurité des Balkans occidentaux. Dans le cadre de sa politique pacificatrice, l'UE manque par moment d'autonomie vis-à-vis de ses États membres et de cohérence dans sa stratégie d'action, ralentissant ainsi les réformes et le rythme d'adhésion de certains États des Balkans occidentaux dans la famille européenne. Elle ne parvient donc pas à agir en tant que bloc homogène dans la résolution de dossiers délicats qui demeurent une source d'instabilité régionale. Dès lors, sans l'apport d'une solution définitive aux conflits balkaniques, la politique d'élargissement au cas par cas sera vraisemblablement porteuse de défis sécuritaires dans la mesure où l'État qui le premier joindra l'UE disposera de la possibilité d'ensuite s'opposer, du moins à court et à moyen termes, à l'adhésion de ses voisins menaçant ainsi la perspective européenne de la région.