

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'UNION EUROPÉENNE ET LES PAYS BALKANIQUES NON MEMBRES

LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT, UN OUTIL D'INFLUENCE TOUJOURS VIABLE ?

PAR

DUŠKO GLODIĆ (*) (**)

L'Union européenne (UE) se positionne en tant qu'acteur des relations internationales en jouant un rôle dans les différentes parties du monde. Elle développe ses relations avec des pays tiers selon ses priorités d'action extérieure et établit des relations étroites avec de nombreuses entités. C'est la région des Balkans occidentaux qui, parmi d'autres, attire fortement l'attention de l'UE et est placée en très haute position sur son agenda politique. Les relations de l'UE avec les pays balkaniques non membres sont spécifiques et s'inscrivent dans une logique inhérente au processus d'intégration européenne. Ce dernier se développe selon deux axes : l'approfondissement, qui signifie l'accroissement de domaines d'intervention de l'Union européenne et l'extension de ses compétences, d'une part, et l'élargissement, qui représente l'admission de nouveaux Etats membres à l'UE et l'extension du territoire couvert par le processus intégratif, d'autre part (1). Avec un certain groupe d'Etats, l'UE a établi des relations de plus en plus étroites, qui se développent dans le cadre de la politique d'élargissement et, de cette manière, elle essaie de réaliser sa mission de stabilisation et de réconciliation dans la région balkanique.

De son côté, la région des Balkans occidentaux (2), a connu une période d'événements tragiques et de défis, parmi lesquels ceux qui concernent la sécurité et la stabilité politique, économique et sociale. A cause de la proximité géographique, l'UE a reconnu les pays balkaniques comme des partenaires naturels et a établi une relation spéciale avec ces derniers dans la perspective de leur adhésion potentielle à l'UE en qualité de membres de plein droit.

(*) Gestionnaire de programme (juridique) à l'Ecole régionale d'administration publique (ReSPA, www.respaweb.eu).

(**) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur et ne sauraient refléter la position de l'organisation dans laquelle l'auteur est employé.

(1) Denys SIMON, *Le Système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001, pp. 31-32.

(2) Un terme géopolitique spécialement conçu pour les besoins de l'élargissement, renvoyant à un espace géographique sur la péninsule des Balkans qui englobe l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie. Cf. Gordana DUROVIĆ, *Evropska Unija i Crna Gora - politika proširenja*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2012, pp. 319-320.

Quelles sont les relations qui se développent à l'heure actuelle entre l'UE et ses partenaires balkaniques pas encore membres de l'organisation ? Afin d'aborder cette problématique, notre intention est, d'abord, d'explorer la politique d'élargissement en tant que cadre des relations entre l'UE et les Balkans occidentaux et, ensuite, d'analyser le rôle et l'influence de l'UE dans la région balkanique et l'actualité d'une perspective d'intégration européenne des Balkans occidentaux.

LA POLITIQUE D'ELARGISSEMENT
EN TANT QUE CADRE
DES RELATIONS ENTRE L'UE ET LES BALKANS OCCIDENTAUX

La politique d'élargissement exprime le dynamisme de la construction européenne et se présente comme une des politiques essentielles pour la réalisation du projet d'unité européenne. En tant que telle, la politique d'élargissement est soumise à des adaptations nécessaires afin de refléter la réalité de chaque étape de l'élargissement. Au regard de la région des Balkans occidentaux, cette politique se développe et se réalise dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, qui contient des instruments spécialement créés pour la région.

***L'élargissement au sein de l'intégration européenne,
une politique essentielle pour la réalisation de la construction
européenne***

Les relations entre l'Union européenne, d'une part, et les Balkans occidentaux, d'autre part, se développent principalement, dans le cadre de la politique d'élargissement. Ayant pour but la diffusion de la paix et des valeurs de l'UE, l'élargissement peut être compris comme une forme d'activité de politique étrangère (3). Toutefois, l'élargissement dépasse la dimension d'une politique étrangère, au sens classique du terme, parce qu'il est conçu comme un instrument préparatif pour un Etat tiers afin de devenir membre de plein droit de l'UE. L'adhésion d'un nouveau membre à l'UE exige une intégration qui dépasse une coopération internationale traditionnelle car l'intégration entraîne une sorte de fusion, entre les entités qui y participent, dans les domaines couverts par le processus intégratif (4).

Dans cette perspective, la mission géopolitique de l'UE comme projet pacifiste ne s'est pas manifestée uniquement par l'approfondissement des relations entre les Etats qui ont fondé les Communautés européennes

(3) George CHRISTOU, *The European Union and Enlargement. The Case of Cyprus*, Palgrave MacMillan, New York, 2004, p. 15 ; Eneko LANDABURU, « The need for enlargement and Differences from previous accessions », in George VASSILIOU (dir.), *The Accession Story*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 9.

(4) David MITRANY, « A working peace system », in Brent F. NELSEN / Alexander STUBB (dir.), *The European Union - Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2003, p. 104.

initiales, mais également par l'inclusion de nouveaux participants dans ce projet, auxquels ont été offerts le soutien à la démocratisation, le développement économique et la stabilité (5). Au-delà de l'idée d'un développement économique, l'élargissement dans les Balkans occidentaux représente tout d'abord un effort de stabilisation politique. De surcroît, la nécessité de stabiliser la région renvoie à l'idée-force de l'activité de l'UE dans les Balkans occidentaux. La perspective de devenir membre de l'UE est la carotte utilisée pour ce but.

De la part d'un Etat adhérent à l'UE, l'élargissement signifie l'acceptation d'un système fondé sur les intérêts communs, institutions communes et règles communes développés au sein de l'UE (6). Dans une telle perspective, l'élargissement permet une exportation directe des politiques de l'UE. L'élargissement est un outil par lequel l'UE est en mesure de faire en sorte que d'autres sujets des relations internationales acceptent le système politique et économique qu'elle promeut elle-même (7). Toutefois, l'admission des nouveaux membres n'est ni automatique ni facile. Elle exige une forte dévotion et une large gamme de transformations et réformes.

En général, l'adhésion d'un Etat à une organisation internationale se déroule selon les règles prévues dans le traité constitutif de l'organisation en question (8). La base juridique de l'élargissement est explicitement établie par l'article 49 du Traité sur l'Union européenne (TUE), qui prévoit les éléments substantiels et procéduraux relatifs au processus d'adhésion (9). Notamment, une entité qui sollicite l'adhésion à l'UE doit, en premier lieu, être reconnue comme un Etat. Puis, cet Etat doit être un Etat européen au sens géographique du terme (10). Enfin, l'Etat aspirant à l'adhésion doit respecter et promouvoir les valeurs visées à l'article 2

(5) Yves LACOSTE, *Géopolitique – la longue histoire d'aujourd'hui*, Larousse, Paris, 2006, pp. 91-95.

(6) Monnet explique ces trois éléments sur lesquels est fondé le processus d'intégration – règles, intérêts et institutions –, qui sont communs aux Etats membres. Cf. Jean MONNET, « A ferment of Change », *Journal of Common Market Studies*, vol. I, n°3, mars 1963, p. 206.

(7) George CHRISTOU, *op. cit.*, pp. 17-18.

(8) Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Alain PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 2009, p. 652.

(9) « Tout Etat européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'Etat demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte. Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. », TUE, version consolidée, art. 49, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 326/13.

(10) Jean-Paul JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2015, p. 134.

TUE (11), dont le respect constitue une des conditions d'approbation de l'élargissement (12). Au-delà de ces conditions déterminées par le Traité, les critères définis par le Conseil européen sont également pris en compte. Ces critères ont évolué au fur et à mesure de l'évolution des circonstances concrètes de l'adhésion. Les critères définis par le Conseil européen de Copenhague ont amené, pour la première fois, à donner une élaboration plus complète des conditions d'admission, qui ne se limiteraient pas à ce qui était déjà défini par les traités constitutifs (13). Actuellement, les Critères de Copenhague de 1993 (critères politiques, économiques et juridiques) et de Madrid de 1995 (critères administratifs) représentent un étalon déterminant de ce qui est attendu des Etats candidats (14). La procédure d'adhésion renforce la dimension intergouvernementale de l'intégration européenne car l'unanimité est exigée au sein du Conseil de l'UE. Cet aspect de l'élargissement permet aux Etats membres d'exercer une influence forte sur le processus d'admission.

Au-delà des conditions imposées aux candidats, le Conseil européen a établi que l'Union européenne devrait être capable d'intégrer un nouveau membre (15). L'introduction de ce critère est motivée par la nécessité d'assurer une cohésion institutionnelle et fonctionnelle de l'UE dans la situation où le nombre des Etats membres augmente (16). En conséquence, l'adhésion est une action tout à fait multilatérale – une cohérence doit être établie entre le nouvel adhérent, l'UE et ses Etats membres. La nécessité de cette préparation au sein de l'UE est susceptible de provoquer un certain ralentissement de l'adhésion (17).

Du point de vue formel, le processus d'élargissement est réalisé en tant que processus négocié entre l'Etat candidat et les Etats membres de l'UE, divisé en étapes et structuré selon les chapitres de l'acquis de l'UE.

(11) L'article 2 du TUE stipule : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit ainsi que du respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

(12) Jean-Paul JACQUÉ, *op. cit.*, p. 52.

(13) Poul Skytte CHRISTOFFERSEN, « The preparation of the fifth enlargement », in George VASSILIOU (dir.), *The Accession Story*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 27.

(14) George CHRISTOU, *op. cit.*, pp. 19-21. Les Critères de Copenhague sont les suivants : « la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'UE ; l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment la capacité à mettre en œuvre avec efficacité les règles, les normes et les politiques qui forment le corpus législatif de l'UE (l'acquis) et à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ». Cf. le site Internet eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=fr.

(15) Commission européenne, *Comprendre les politiques de l'Union européenne. Elargissement*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2015, p. 5. « L'Union, de son côté, doit être capable d'accueillir de nouveaux membres tout en maintenant la dynamique de l'intégration. Elle se réserve le droit de décider quand un pays candidat remplit les critères ci-dessus et à quel moment elle est prête à accepter le nouveau membre. ». Cf. le site Internet ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_fr.htm.

(16) Cf. Poul Skytte CHRISTOFFERSEN, *op. cit.*, p. 27.

(17) Steve WOOD / Wolfgang QUAISER, *The New European Union – Confronting the Challenges of Integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/Londres, 2008, p. 21.

Les négociations d'adhésion sont formalisées par un traité d'adhésion qui est soumis à la ratification par les parties contractantes selon leurs procédures internes (18). Durant les négociations, qui ne sont pas de vrais pourparlers et ne permettent pas une dérogation significative par rapport à ce qui est prévu par l'acquis de l'UE, l'Etat candidat doit prouver sa capacité à bénéficier des droits relevant de la condition de membre et assurer les autres membres qu'il est prêt à remplir les obligations incombant aux membres de l'organisation (19). Effectivement, la procédure de négociations a pour but l'examen de l'aptitude d'un Etat adhérent de respecter toutes les obligations résultant de la qualité de membre de l'UE (20). L'accomplissement des conditions posées par l'UE, qui peuvent être alignées sur la situation concrète d'un candidat, est pris en compte tout au long du processus des négociations de pré-adhésion.

Si la politique d'élargissement possède une dimension générale, applicable à tout candidat à l'adhésion, elle est quand même soumise à une adaptation pour refléter les spécificités de la région concernée par l'élargissement. C'est le processus de stabilisation et d'association, qui représente une adaptation de cette politique à la situation des Balkans occidentaux.

Le processus de stabilisation et d'association, une adaptation de la politique d'élargissement aux spécificités des Balkans occidentaux

La littérature sur les développements qui ont eu lieu dans les Balkans pendant la dernière décennie du XX^e siècle souligne l'incapacité de l'UE à traiter et soulager la crise, laquelle fut finalement résolue par l'intervention des Etats-Unis. La conclusion en est que la base d'une stabilité politique et militaire de la région doit ultérieurement être renforcée par un rôle plus actif de l'UE. Cette nécessité a conduit à une ouverture de l'UE vers les pays balkaniques, auxquels elle a offert une perspective d'adhésion, qui doit être méritée par l'accomplissement d'une conditionnalité stricte (21).

Une approche régionale fut définie comme cadre de relations entre l'EU et les Balkans occidentaux par le Conseil européen de Vienne de 1998 (22). Cette approche fut ensuite élaborée sous la forme du Processus de stabilisation et d'association (PSA) (23). Le PSA fut créé comme un cadre des relations entre l'UE et les Balkans occidentaux afin d'assurer une coopération structurée avec des pays de la région en vue de faciliter

(18) Denys SIMON, *op. cit.*, p. 57.

(19) Manuel DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Les Organisations internationales*, Economica, Paris, 2002, p. 61.

(20) Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Alain PELLET, *op. cit.*, p. 654.

(21) Steve WOOD / Wolfgang QUAISSER, *op. cit.*, pp. 181-182.

(22) Conseil européen de Vienne, 11-12 décembre 1998, *Conclusions de la présidence*, point 108. Cf. le site Internet www.europarl.europa.eu/summits/wie1_fr.htm.

(23) Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est*, COM(1999) 235 final, Bruxelles, 26 mai 1999.

leur rapprochement avec l'UE et de renforcer une stabilisation continue de la région (24). La Commission souligne que « *l'élaboration d'un processus de stabilisation et d'association contribuera aussi à la mise au point de la stratégie commune de l'UE vis-à-vis des Balkans occidentaux, qui constituera le cadre des relations de l'UE avec la région dans les années qui viennent et l'optique à long terme dans laquelle il convient de voir les perspectives de relations plus étroites avec les pays de la région. [...] [L'UE] doit offrir une perspective d'intégration, basée sur une approche progressive adaptée à la situation des pays spécifiques* » (25). Lors de sa promotion, le PSA était fondé sur les éléments suivants : la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association, le développement des relations économiques et commerciales, l'aide économique et financière, le dialogue politique au niveau régional, l'aide à la démocratisation, la société civile, l'éducation et le développement institutionnel (26). À l'évidence, un champ suffisamment large de coopération et d'interaction est concerné par le PSA.

L'importance politique du PSA a été soulignée à plusieurs reprises dans les documents et déclarations officielles des institutions de l'UE. Le Conseil européen a réitéré, lors du Sommet de Santa Maria de Fera en 2000, dans les conclusions de la présidence sur les Balkans occidentaux que « *son objectif reste la plus grande intégration possible des pays de la région dans le courant dominant politique et économique de l'Europe* » (27). Le Sommet de Thessalonique de 2003 représente un tournant pour l'élargissement vers les Balkans en cela que le statut de candidats potentiels fut conféré aux pays des Balkans occidentaux (28). La communication de la Commission européenne de 2008 qui a renouvelé les principes du PSA, mais aussi incité à l'exemption du régime de visas pour les nationaux de ces pays, a souligné l'importance de la coopération régionale et invité l'UE à la soutenir (29). Plus récemment, une impulsion diplomatique au processus d'élargissement fut donnée en 2014 par le lancement du Processus de Berlin, Western Balkans Six Process. Il s'agit d'une initiative diplomatique soutenue par six États membres (l'Allemagne, la France, l'Autriche, l'Italie, la Croatie et la Slovénie) du côté de l'UE et par les pays des Balkans occidentaux du côté

(24) Renaud DORLHIAC, « Vingt ans d'ex-Yougoslavie : une transition générationnelle inachevée », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XV, 2014, p. 134.

(25) Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est*, COM(1999) 235 final, Bruxelles, 26 mai 1999, p. 1a.

(26) *Ibid.*, p. 4.

(27) Cf. le site Internet www.europarl.europa.eu/summits/feil_fr.htm#V.

(28) Conseil de l'Union européenne, Note de transmission 11638/03, POLGEN 55, *Conseil européen de Thessalonique 19 et 20 juin 2003, Conclusions de la Présidence*, point 40 ; Déclaration lors du Sommet UE-Balkans occidentaux, Thessalonique, 21 juin 2003, disponible sur le site Internet europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_fr.htm.

(29) Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Balkans occidentaux : renforcer la perspective européenne*, COM(2008) 127 final, Bruxelles, 5 mars 2008, pp. 8-12.

des pays candidats et candidats potentiels (30). Le Sommet de Berlin a été suivi par le Sommet de Vienne en 2015 et le Sommet de Paris en 2016 (31).

Cependant, même si le PSA revêt une dimension régionale, le progrès d'un pays sera évalué au niveau individuel. Le retard d'un pays dans son rapprochement avec l'Union ne devrait pas avoir de conséquences pour les autres (32). De cette manière, la Croatie est déjà devenue Etat membre de l'UE en 2013 et cet exemple peut être considéré comme une preuve de la viabilité de la politique d'élargissement et du PSA.

Suite aux adaptations fondées sur les leçons apprises durant les élargissements précédents, l'UE a su cristalliser la conditionnalité de la politique actuelle d'élargissement. La nouvelle approche, employée à partir de 2015, est nommée « *fundamentals first* », ce qui veut dire que les candidats doivent d'abord remplir une certaine gamme de conditions qui touchent au cœur du fonctionnement d'un Etat. La capacité de remplir ces conditions les rendra aptes à avancer substantiellement vers le chemin d'une intégration plus profonde. Les fondamentaux sont, en premier lieu, de nature politique (l'établissement de l'Etat de droit et le respect des droits fondamentaux), puis de nature économique (la gouvernance économique et la compétitivité) et, enfin, de nature institutionnelle (le fonctionnement des institutions démocratiques et la réforme de l'administration publique). Ces principes font l'essence de la stratégie d'élargissement qui sera en vigueur jusqu'en 2019 (33). Sans une analyse plus profonde, il est possible de conclure que les trois principes fondamentaux de la stratégie d'élargissement remontent aux valeurs sur lesquelles l'UE est conçue. La Commission européenne est d'avis que le respect des principes fondamentaux offre une assurance que l'Etat candidat est apte à accomplir les Critères de Copenhague et de Madrid (34).

Pour réaliser cette politique d'élargissement au-delà de la diplomatie traditionnelle, l'UE a développé certains instruments spécifiques. Ces instruments sont de nature juridique (les accords de stabilisation et d'association) et de nature financière (l'aide de pré-adhésion). Le cadre institutionnel et juridique, qui offre une relation structurée entre l'UE et un pays des Balkans occidentaux, est établi par un accord de stabilisation

(30) Cf. le site Internet www.bundesregierung.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2014/2014-08-28-balkan.html.

(31) Cf. le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/balkans/events/article/final-declaration-by-the-chair-of-the-paris-western-balkans-summit-04-06-16.

(32) Gordana DJUROVIĆ, *Evropska Unija i Crna Gora - politika proširenja*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2012, p. 329.

(33) European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - EU Enlargement Strategy*, COM(2015) 611 final, Bruxelles, 10 nov. 2015, p 5.

(34) *Id.*

et d'association (35). Les accords de stabilisation et d'association reposent sur un système d'organes composés de représentants de la Commission européenne, d'une part, et de l'Etat signataire, d'autre part. Ces accords prévoient l'établissement d'institutions communes composées de représentants des signataires : le Conseil de stabilisation et d'association, qui agit au niveau politique ; le Comité de stabilisation et d'association, qui gouverne l'application de l'accord au niveau technique et est soutenu par les sous-comités sectoriels qui couvrent certains aspects de l'association, tels que le commerce extérieur, l'agriculture, le marché intérieur, etc. Ces organes peuvent arrêter des décisions ayant une force contraignante pour les parties à l'accord de stabilisation et d'association (36).

L'instrument d'aide de pré-adhésion est spécialement développé pour soutenir les efforts des Etats candidats et candidats potentiels pour accomplir des conditions relevant du PSA et aider les bénéficiaires à adopter et à mettre en œuvre des réformes (politiques, institutionnelles, juridiques, administratives, sociales et économiques) nécessaires pour une adaptation graduelle au cadre juridique de l'UE (37). Toutefois, la réalisation de cette assistance financière est soumise à des procédures spéciales et à la conditionnalité, déterminée selon la situation d'un bénéficiaire, qui doit être accomplie par le bénéficiaire afin que les fonds soient disponibles pour le financement de concrets projets (38). L'actuel instrument d'aide est établi pour la période de 2014-2020 et comprend des fonds pour l'intervention bilatérale et régionale de 11,7 milliards d'euros. Les pistes d'initiative sont définies par des documents stratégiques développés pour chaque bénéficiaire et inspirés par les plans et stratégies nationales qui sont normalement conçus par les bénéficiaires (39). Toutefois, il est à noter que certaines remarques suggèrent que l'aide de pré-adhésion soit plus ciblée sur le développement économique dans la région (40).

A la lumière des considérations précédentes, il est possible de conclure que deux éléments déterminants gouvernent le processus d'élargissement :

(35) Louis DUBOIS / Claude BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, 2006, p. 624. Pour aller plus loin sur le sujet des accords d'association conclus par l'UE, cf. Dominik HANF / Pablo DENGLER, « Accords d'associations », *College of Europe (Research Papers in Law, n°1/2004)*, 2004, p. 5, disponible sur le site Internet www.coleurope.eu/study/european-legal-studies/research-publications

(36) Cf. Titre X de l'Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part, *Journal officiel de l'UE*, L 164/2, 30 juin 2015.

(37) Article 1^{er} du Règlement (UE) N°231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 77/11, 15 mars 2014.

(38) Règlement d'exécution (UE) n°447/2014 de la Commission du 2 mai 2014 relatif aux règles spécifiques de mise en œuvre du règlement (UE) n°231/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 132/22, 3 mai 2014.

(39) Cf. le site Internet ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm#ipa2/. Ce montant inclut aussi la Turquie comme bénéficiaire.

(40) BiEPAG, *Policy Brief - Enlargement in the Western Balkans in a time of uncertainty*, sept. 2016, p. 12, disponible à l'adresse www.biepag.eu/publications/eu-enlargement-in-the-western-balkans-in-a-time-of-uncertainty/.

l'accomplissement par un candidat des critères et conditions posés par l'UE, d'une part, et la capacité de l'UE d'intégrer un nouveau membre, d'autre part. Il est donc évident que le poids de la transformation entreprise afin de rejoindre l'Union pèse sur les deux côtés et exige un effort des deux parties au processus.

LE RÔLE ET L'INFLUENCE DE L'UE DANS LA RÉGION BALKANIQUE
ET L'ACTUALITÉ D'UNE PERSPECTIVE D'INTÉGRATION EUROPÉENNE
DES BALKANS OCCIDENTAUX

L'actualité des relations que l'UE construit avec les pays balkaniques est susceptible d'être observée à partir de l'analyse de son influence politique dans la région et par la considération de l'état d'avancement de chaque pays dans le processus d'intégration européenne.

L'influence de l'UE dans la région balkanique : la perspective d'adhésion comme catalyseur de stabilisation

Comme on l'a montré ci-avant, l'élargissement vers les Balkans occidentaux devrait, tout d'abord, produire un effet de stabilisation politique, un des deux postulats du PSA. Le poids politique de l'UE et son influence sont renforcés par la détermination politique extérieure des pays balkaniques à adhérer à l'UE. De son côté, l'UE valorise comme progrès chaque effort et activité concrète qui contribuent à la stabilisation soit au niveau national, soit au niveau régional. Elle joue également, dans certains cas, un rôle actif dans certains processus politiques dans la région : elle le fait au niveau de la politique interne de certains pays, d'une part, et elle essaie de contribuer à la stabilisation à l'échelle régionale, d'autre part. Les lignes qui suivent vont donner quelques exemples de ce type d'activité de l'UE.

L'UE agit en tant que médiateur sur la scène politique nationale de certains pays. En Macédoine, l'UE, en coopération avec les Etats-Unis, a réussi à convaincre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition d'arriver à un compromis sur l'organisation des élections parlementaires. Par cette action, l'UE a prouvé son rôle de stabilisateur de la situation politique interne et a contribué à la reconstruction de la confiance dans le système électoral de la Macédoine (41). En Bosnie-Herzégovine, le chef de la Délégation de l'UE à Sarajevo, qui est aussi le Représentant spécial de l'UE, fait des efforts pour coordonner l'action politique de l'UE et faciliter les processus politiques dans le pays (42). Après le dépôt d'une demande d'adhésion par la Présidence de la Bosnie-Herzégovine

(41) European Commission, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report*, SWD(2016) 362 final, Bruxelles, 9 nov. 2016, pp. 6-7.

(42) Council Decision (CFSP) 2015/2007 of 10 November 2015 extending the mandate of the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina, *Official Journal of the EU*, L 294/64, EN, 11 nov. 2015.

en février 2016, la Délégation de l'UE a soutenu les pourparlers entre les différents niveaux du pouvoir sur le mécanisme de coordination relatif au processus d'intégration européenne (43). L'établissement du mécanisme de coordination devrait permettre la consolidation interne des positions communes concernant le processus d'intégration européenne et la conduite des activités administratives liées à ce processus.

Dès 2011, l'UE a facilité le dialogue sur la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina. C'est le Service européen d'action extérieure qui a fait les premières initiatives diplomatiques dans le contexte de ce dialogue. La normalisation est fondée sur une approche neutre par rapport au statut du Kosovo. Une série d'accords ont été conclus sous l'égide de l'UE. Ces accords couvrent différents domaines : les télécommunications, le libre mouvement des personnes, la justice, etc. (44). Par rapport au bilan de cette action de la part de l'UE, il faut noter que les perturbations politiques et le blocage du travail du Parlement au Kosovo rendent la mise en œuvre des accords plutôt modeste (45). Il semble que la promesse de la libéralisation du régime de visas, pour les ressortissants du Kosovo, ne soit pas à la mesure des enjeux que la réalisation des accords requiert. Cependant, pour la Serbie, les relations avec le Kosovo font partie du chapitre 35 dans le contexte des négociations d'adhésion et le progrès dans le dialogue sur la normalisation est régulièrement suivi par la Commission européenne. Par suite, la diplomatie de l'UE a prouvé sa capacité à amener à la table des négociations les deux parties et de les faire s'accorder sur certains sujets. Au bout du compte, il faut constater qu'une normalisation lente se déroule grâce au soutien de l'Union.

Par le Processus de Berlin, qui comprend aussi l'engagement de quelques Etats membres de l'UE, l'UE assure une continuité de coopération entre les pays balkaniques et l'UE, avec l'intention d'animer leurs agendas européens et d'offrir un cadre de coopération diplomatique et politique entre les dirigeants de l'UE et des pays en question. Au-delà de la réitération de la perspective d'adhésion des pays balkaniques à l'UE, les résultats directs de ce processus sont la définition de l'agenda de connectivité et le renforcement de l'intégration du marché régional, par la conclusion du Protocole additionnel à l'Accord de libre-échange centre-européen relatif au marché de services, ainsi que la création d'une nouvelle organisation

(43) European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2016 Report*, SWD(2016) 365 final, Bruxelles, 9 nov. 2016, p. 7.

(44) Cf. le site Internet eeas.europa.eu/topics/eu-facilitated-dialogue-normalisation-relations-between-belgrade-and-pristina/9823/eu-facilitated-dialogue-implementation-of-the-freedom-of-movement-agreement_en.

(45) European Commission, *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*, COM(2016) 715 final, Bruxelles, 9 nov. 2016, p. 29.

régionale qui devrait coordonner la politique relative à la jeunesse (46). En outre, l'UE est dévouée au renforcement de la coopération régionale, structurée et inclusive, entre les pays balkaniques (47). Au-delà du soutien politique et diplomatique à la coopération régionale, l'UE assure un appui financier aux organisations régionales par l'allocation, dans le cadre de l'Instrument d'aide de pré-adhésion, de 134,5 millions € pour les initiatives régionales pour la période 2014-2020 (48). Le soutien et la contribution d'un pays balkanique à la coopération régionale est régulièrement suivi et évalué par la Commission européenne.

La conditionnalité imposée par l'UE est effectivement un facteur majeur, qui conduit vers un climat de compromis, même dans une constellation de rapports difficiles. La perspective d'adhésion, même lointaine, est toujours en mesure de motiver la concertation sur certaines questions, tant au niveau national que régional. Par suite, la conditionnalité prouve le pouvoir de la politique d'élargissement à produire une atmosphère favorable au compromis. Le fait que le respect des conditions fasse l'objet du suivi et de l'évaluation de progrès dans le processus d'intégration européenne fait de la conditionnalité un outil puissant à disposition de la politique de l'UE dans la région des Balkans occidentaux. Cependant, cet outil n'est pas omnipotent, tout ce qui est béni par l'UE n'est pas directement et sans délais mis en place par les autorités nationales.

L'état d'avancement du processus d'intégration européenne, une géométrie variable

La situation dans laquelle se trouvent les pays balkaniques pour ce qui est de leur rapprochement avec l'UE n'est pas la même pour tous. Au niveau officiel, un engagement vis-à-vis de l'intégration européenne est présent et proclamé par chaque gouvernement. Toutefois, il est possible d'identifier trois cercles de pays.

Le premier cercle est composé par ceux qui ont entamé les négociations d'adhésion. Deux pays, le Monténégro et la Serbie, sont en train de négocier leur adhésion. Le premier a déjà ouvert la négociation sur un nombre important de chapitres de l'acquis de l'UE, tandis que le second se concentre toujours sur un nombre limité de chapitres. Le progrès de la Serbie est lié à ses relations avec Pristina, tandis que l'adhésion du Monténégro à l'UE est dans l'ombre de ses efforts à devenir membre de l'Alliance atlantique. La Commission européenne a proposé l'ouverture des négociations de pré-adhésion avec l'Albanie, candidate depuis 2014.

(46) Cf. *Final Declaration by the Chair of the Paris Western Balkans Summit of 4 July 2016*, disponible à l'adresse ec.europa.eu/enlargement/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20160713-01.final-declaration-by-the-chair-of-the-paris-western-balkans-summit.pdf.

(47) Conseil de l'Union européenne, *Rapport PESC – Nos priorités en 2016*, CFSP/PESC 796, Bruxelles, 17 oct. 2016, p. 15.

(48) European Commission, *Multi-Country Indicative Strategy Paper (2014-2020)*, 30 juin 2014, p. 28, disponible sur le site Internet ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-multi-country-strategy-paper.pdf.

Le deuxième cercle est composé par ceux qui ont obtenu le statut de pays candidat, mais attendent toujours l'ouverture de négociations : la Macédoine est devenue candidate en 2005. La Macédoine est confrontée à la nécessité de faire un compromis sur le nom du pays et de bâtir des relations de bon voisinage avec la Grèce. Cette question représente une difficulté majeure pour l'ouverture des négociations. En outre, la Commission européenne a récemment recommandé l'ouverture des négociations avec l'Albanie, ce qui représente une motivation importante pour l'agenda européen de ce pays (49).

Dans le troisième cercle figurent ceux qui ne sont pas encore devenus candidats officiels à l'adhésion à l'UE. La Bosnie-Herzégovine a déposé en 2016 sa requête d'adhésion à l'UE, mais n'a pas encore obtenu le statut de candidat. Elle doit poursuivre la mise en place de l'agenda de réformes et la possibilité de considérer que sa candidature suivra toute une série de jalons administratifs au niveau de l'UE. Le Kosovo, qui n'est pas reconnu comme Etat indépendant par cinq membres de l'UE, a quand même conclu un accord de stabilisation et d'association avec l'UE (50) et entreprend des efforts afin d'obtenir une libéralisation du système des visas comme un premier pas important dans le processus d'intégration européenne.

Les relations entre l'UE et les pays balkaniques non-membres ne se limitent pas à l'influence de l'UE dans les pays balkaniques. Le choix politique d'intégrer des nouveaux membres exige aussi, on l'a vu, une adaptation au niveau de l'Union, qui accommode sa politique d'élargissement et les instruments qui s'appliquent dans le cadre de cette politique en tenant compte de la réalité de la région en question (51). Cette adaptation embrasse des instruments juridiques, financiers et politiques employés par l'UE.

Cependant, le processus d'élargissement risque d'être mis à l'écart du fait de certains développements au sein de l'UE et sur le plan mondial. Tout d'abord, c'est le défi de la consolidation de l'Union après le retrait du Royaume-Uni suite au vote du peuple britannique exprimé par référendum. Le retrait d'un des plus importants membres de l'UE va effectivement occuper l'attention des élites politiques de l'UE. Ensuite, la crise économique et la vague de migrations sollicitent une attention et une action immédiate de l'UE, par des outils institutionnels, financiers et

(49) European Commission, *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*, COM(2016) 715 final, Bruxelles, 9 nov. 2016, p. 12.

(50) A la différence d'autres accords de stabilisation et d'association conclus avec les pays balkaniques sous la forme d'accord mixte, ce qui veut dire que les signataires n'étaient pas seulement les Communautés européennes, mais également leurs Etats membres, l'accord de stabilisation et d'association conclu avec le Kosovo est signé uniquement par l'UE et la Communauté européenne de l'énergie atomique. Sur la relation entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique d'une part et le Kosovo d'autre part, cf. *Journal officiel de l'Union européenne*, L 71/3, FR, 16 mars 2016.

(51) Cf. Jean-Paul JACQUÉ, *op. cit.*, p. 133.

politiques. Dans ce contexte, la question d'un nouvel élargissement peut passer au second plan (52).

* *

*

En guise de conclusion, il convient de constater que la politique d'élargissement est le principal outil dont dispose l'UE dans ses relations avec les pays balkaniques non membres. L'UE traite les pays balkaniques à travers le prisme de leur adhésion potentielle à l'Union, avec en arrière-plan sa possible décision de les intégrer, au moment où chaque pays sera prêt et où l'UE sera capable d'accepter un nouveau membre. Cette approche représente une différence majeure par rapport à l'approche de l'UE et à l'influence que cette dernière peut jouer dans les autres régions du monde.

Comme on l'a montré ci-avant, la politique d'élargissement reste toujours un outil relativement viable car elle est susceptible de mobiliser les Balkans occidentaux dans leurs efforts d'adhérer à l'Union et maintient le processus de pré-adhésion vivant et au cœur de l'action politique et administrative des pays en question. La perspective d'adhésion est toujours susceptible de susciter des processus au niveau national et d'encourager des actions ayant une dimension régionale. Toutefois, cette mobilisation vers l'adhésion n'est pas immédiate et directe et le progrès dans le processus n'aboutit pas facilement, mais plutôt par une coopération constante qui se développe à moyen terme. Dans le contexte balkanique, l'élargissement possède une forte dimension de stabilisation et d'assurance de la paix au niveau régional. La perspective d'adhésion renforce la position de l'UE et lui octroie le rôle de médiateur tant au niveau national que régional. Les activités concrètes entreprises par l'UE prouvent la contribution qu'apporte cette dernière à la stabilisation.

La politique d'élargissement de l'UE, si elle est considérée comme un outil de la politique étrangère, est effective grâce au « pouvoir d'attraction de l'UE » (*power of attraction*). Le pouvoir d'attraction, qui attire de nouveaux membres vers l'UE et leur fait accepter les conditions d'adhésion, repose sur les bénéfices potentiels obtenus par l'entrée dans l'UE. Ces bénéfices sont de nature économique, financière, diplomatique, politique, de sécurité, etc. (53). En revanche, si le processus d'élargissement devient trop lourd et lent, l'UE doit faire en sorte que le risque de fatigue des candidats d'accomplir les conditions soit neutralisé (54). Toutefois, force est de constater que la motivation réelle pour adhérer à l'UE peut se décrire par les mots suivants : « *les citoyens et les responsables de ces États ne*

(52) Cf. BiEPAG, *Policy Brief – Enlargement in the Western Balkans in a time of uncertainty*, sept. 2016, pp. 7-8, disponible à l'adresse www.biepag.eu/publications/eu-enlargement-in-the-western-balkans-in-a-time-of-uncertainty/.

(53) Cf. George CHRISTOU, *op. cit.*, pp. 19-26.

(54) *Ibid.*, pp. 27-28.

désirent pas rejoindre l'Union seulement par idéalisme européen, mais aussi et peut-être surtout par calcul économique, budgétaire et géostratégique » (55). Il est donc nécessaire de mener une politique de conditionnalité réaliste, qui soit équilibrée selon la capacité d'un candidat à accepter des conditions imposées. Ces conditions doivent être équilibrées par les bénéfices concrets qu'un candidat peut recevoir au moins à moyen terme. Une perspective d'adhésion, liée à une conditionnalité réaliste, pourrait servir comme base d'une action politique de l'UE et lui permettrait la réalisation de sa mission de stabilisation.

Bien qu'on puisse s'interroger sur l'efficacité de la politique d'élargissement, il convient de conclure que l'élargissement est toujours perçu en tant que modèle de stabilisation et d'intégration de la région balkanique dans une large construction européenne et comme facteur de changement et de transformation vers un modèle économique et politique souhaité. La politique d'élargissement s'aligne sur la réalité de la région afin de répondre aux enjeux qui y existent. Dans la perspective plus large de l'avenir de la construction européenne, l'adhésion des Balkans occidentaux n'est pas un simple acte d'extension de la frontière européenne, c'est, tout d'abord, un acte d'achèvement du projet d'intégration européenne car la région balkanique est au cœur du continent européen. Le projet d'unité européenne ne serait accompli sans les Balkans, qui sont une partie intégrante de l'Europe.

(55) Olivier COSTA / Nathalie BRACK, *Le Fonctionnement de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2014, p. 349.