

# Une nouvelle coopération s'invente en Europe du Sud-Est

**Christophe Solioz**, secrétaire général du CEIS (Center for European Integration Strategies), explique que, malgré le retour des troubles dans les Balkans, le dialogue s'y institutionnalise



Avec la proclamation unilatérale de l'indépendance du Kosovo, c'est la stabilité de l'ensemble de l'espace post-yougoslave qui semble remise en question. Hasard du calendrier, c'est précisément alors que le feu couve à nouveau sous la cendre que le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est met la clé sous le paillason non sans, il est vrai, passer le relais au Conseil de coopération régionale (CCR). C'est dans un contexte géopolitique affecté par une nouvelle crise liée à la question du Kosovo que la cérémonie de passation a lieu le 27 février 2008 à Sofia. Il ne s'agit pourtant pas d'un faux départ, mais au contraire d'un nouveau départ dont il importe de prendre la mesure.

Le siège du nouvel organisme n'est plus Bruxelles, mais Sarajevo; le secrétaire d'Etat croate Hido Bisevic prend la relève du coordinateur spécial du Pacte de stabilité, l'ancien vice-chancelier autrichien Erhard Busek. Enfin, le Conseil de coopération régionale est placé sous le patronage du Processus de coopération en Europe du Sud-Est (SEECP). Fondé en 1996, ce processus regroupe 11 pays: Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Grèce, Macédoine (Fy-

rom), Moldavie, Monténégro, Roumanie, Serbie et Turquie [...]

Sauf en Bosnie-et-Herzégovine et au Kosovo où la logique du protectorat prévaut encore, la création du Conseil de coopération régionale marque une étape importante dans l'appropriation des processus de transition et de démocratisation par les acteurs locaux.

La création du Pacte de stabilité le 10 juin 1999 correspondait à la fin de l'intervention de l'OTAN en République fédérale de Yougoslavie; avec la résolution onusienne 1244 adoptée le même jour, elle mettait un terme à la transition guerrière de l'ensemble de l'espace yougoslave. L'ambition était de favoriser la coopération

## *Substituer aux habituelles logiques de concurrence des logiques de complémentarité*

régionale. Après une politique plutôt malheureuse de saucissonnage, l'Union européenne appliquait enfin aux Balkans une vision d'ensemble et une stratégie globale fondée sur le multilatéralisme.

Neuf ans plus tard, l'enthousiasme du sommet de Sarajevo qui lança officiellement le Pacte de stabilité est oublié. Force est de constater que ce dernier ne put exercer un rôle politique majeur

ni en Bosnie-et-Herzégovine, ni au Kosovo, ni ailleurs dans la région. En effet, c'est l'Union européenne qui est à l'origine tant de l'accord de paix d'Ohrid (1er août 2001), mettant par là un terme à la crise politique en Macédoine (Fyrom), que de l'accord d'union à l'origine de la Communauté d'Etats Serbie-et-Monténégro (14 mars 2002), qui devait faciliter le divorce à l'amiable entre ces deux Etats (juin 2006). Autre attente déçue, malgré les quelque 5 milliards d'euros à disposition: le Pacte de stabilité ne devait pas tenir les promesses d'un plan Marshall pour les Balkans, mais, plus modestement, contribuer à substituer aux habituelles logiques de concurrence des logiques de complémentarité.

La coopération régionale, encore peu développée en 2000, est ainsi devenue une réalité tangible. Un protocole d'accord sur le développement des réseaux de transports a été signé en 2004; la création d'un espace d'aviation européen commun entre l'Europe du Sud-Est et les pays membres de l'UE a complété le dispositif en juin 2006. Le traité pour la communauté de l'énergie a mis en place depuis octobre 2005 un marché régional intégré des réseaux d'électricité et de gaz naturel. Enfin, l'Accord centre-européen de libre-échange (ACELE) modernisé regroupe depuis décembre 2006 les 32 accords bilatéraux de libre-échange en un seul accord commercial régional; une vaste zone de libre-échange entre les Bal-

kans occidentaux et les pays voisins voit ainsi le jour [...]

La coopération régionale dans l'Europe du Sud-Est a tout à gagner à s'associer plus étroitement avec le processus de Coopération économique de la mer Noire (CEMN). Une telle alliance est d'autant plus évidente que plusieurs pays font partie des deux structures; d'où l'importance de faciliter les alliances entre différents dispositifs subrégionaux.

Nous sommes donc en présence d'une architecture complexe comprenant les dispositifs européens que sont l'élargissement, les euronrégions, les partenariats privilégiés (avec la Turquie et avec la Russie) et la politique européenne de voisinage (PEV), ainsi que les multiples initiatives subrégionales, notamment le partenariat euro-méditerranéen (PEM), le GUAM qui regroupe la Géorgie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan et la Moldavie, le Conseil de coopération régionale et le processus de Coopération économique de la mer Noire.

C'est donc une nouvelle approche paneuropéenne qui doit voir le jour [...]. Trop souvent, l'expérience du Groupe de Visegrad et des Balkans occidentaux en témoigne, la coopération régionale a été imposée comme précondition à l'adhésion à l'Union européenne. Tandis que le Conseil de coopération régionale aura pour mission de promouvoir le développement de la coopération à l'échelon régional comme valeur intrinsèque et de mutualiser les espaces de coopération régionale.



*Le Temps*, Genève, 27 février 2008, p. 17

## Une nouvelle coopération s'invente en Europe du Sud-Est

Christophe Solioz\*

### [ Version intégrale ]

Avec la proclamation unilatérale de l'indépendance du Kosovo le 17 février 2008 c'est la stabilité de l'ensemble de l'espace post-yougoslave qui semble remise en question. Hasard du calendrier, c'est précisément alors que le feu couve à nouveau sous la cendre, que le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est met la clé sous le paillason non sans, il est vrai, passer le relais au Conseil de coopération régionale (CCR). C'est dans un contexte géopolitique affecté par une nouvelle crise liée à la question du Kosovo que la cérémonie de passation a lieu le 27 février 2008 à Sofia. Il ne s'agit pourtant pas d'un faux départ, mais au contraire d'un nouveau départ dont il importe de prendre la mesure.

Le siège du nouvel organisme n'est plus Bruxelles, mais Sarajevo ; le secrétaire d'état croate Hido Biscevic prend la relève du coordinateur spécial du Pacte de stabilité, soit l'ancien vice-chancelier autrichien Erhard Busek. Enfin, le Conseil de coopération régionale est placé sous le patronage du Processus de coopération en Europe du Sud Est (SEECP). Fondé en 1996, ce processus regroupe 11 pays : Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Grèce, Macédoine (FYROM), Moldavie, Monténégro, Roumanie, Serbie et Turquie.

L'ancrage régional est ainsi clairement affirmé. Cet aspect importe, tant il est devenu pratique courante de voir des programmes imposés hors-sol par « la communauté internationale » et pilotés par l'extérieur, par conséquent sans réelle légitimité endogène. Si l'on excepte les cas problématiques de la Bosnie-et-Herzégovine et du Kosovo, où la logique du protectorat prévaut encore, la création du Conseil de coopération régionale marque une étape importante dans l'appropriation des processus de transition et de démocratisation par les acteurs locaux.<sup>1</sup>

Retour en arrière. La création du Pacte de stabilité le 10 juin 1999 correspond à la fin de l'intervention de l'OTAN en République fédérale de Yougoslavie ; avec la résolution onusienne 1244 adoptée le même jour, elle met un terme à la transition guerrière de l'ensemble de l'espace yougoslave. L'objectif déclaré est de consolider la paix et stabiliser — tant au plan militaire que civil — l'Europe du Sud-Est. Alors que le processus d'intégration européenne se fait au cas par cas, l'ambition du Pacte de stabilité est d'apporter un correctif au bilatéralisme caractérisant l'élargissement de l'Union européenne en privilégiant la coopération régionale. Après l'application plutôt malheureuse d'une politique du saucissonnage, l'Union européenne applique enfin aux Balkans une vision d'ensemble et une stratégie globale fondée sur le multilatéralisme.

---

<sup>1</sup> Cf. Christophe Solioz, *L'Après-guerre dans les Balkans: appropriation des processus de transition et de démocratisation pour enjeu*, Paris, Karthala, 2003.

Un bilan s'impose quelques 9 années plus tard. Oublié l'enthousiasme du sommet de Sarajevo qui lança officiellement le Pacte de stabilité (29-30 juillet 1999), force est de constater que ce dernier ne put exercer un rôle politique majeur ni en Bosnie-et-Herzégovine, ni au Kosovo, ni ailleurs dans la région. En effet, c'est l'Union européenne qui est à l'origine tant de l'accord de paix d'Ohrid (1<sup>er</sup> août 2001), mettant par là un terme à la crise politique en Macédoine (FYROM), que de l'accord d'union à l'origine de la Communauté d'Etats Serbie-et-Monténégro (14 mars 2002), qui devait faciliter le divorce à l'amiable entre ces deux Etats (juin 2006). Autre attente déçue, malgré les quelques 5 milliards d'euros à disposition, le Pacte de stabilité ne devait pas tenir les promesses d'un plan Marshall pour les Balkans, mais, plus modestement, contribuer — par la pratique d'une meilleure coordination des multiples acteurs et programmes engagés dans la région — à substituer aux habituelles logiques de concurrence des logiques de complémentarité.

La coopération régionale, encore peu développée en 2000, est devenue par contre une réalité tangible grâce à l'action du Pacte de stabilité ; accords multilatéraux, projets de coopération transfrontalière, mesures de soutien aux relations de bons voisinage expliquent la réussite. Un protocole d'accord concernant le développement des réseaux de transports est signé en 2004 ; la création d'un espace d'aviation européen commun entre l'Europe du Sud-Est et les pays membres de l'UE complète le dispositif en juin 2006. Dans un autre domaine très sensible, celui de l'énergie, le traité pour la communauté de l'énergie met en place depuis octobre 2005 un marché régional intégré des réseaux d'électricité et de gaz naturel. Enfin, l'Accord centre-européen de libre échange (ACELE) modernisé regroupe depuis décembre 2006 les 32 accords bilatéraux de libre-échange en un seul accord commercial régional ; une vaste zone de libre échange entre les Balkans occidentaux et les pays voisins voit ainsi le jour.

Ces exemples illustrent les critères qui président au succès d'une coopération régionale bien comprise : la reconnaissance du besoin et des profits engendrés, une volonté politique des acteurs locaux et l'implication d'acteurs externes — en l'espèce l'Union européenne, mais on peut songer ici aussi au Conseil de l'Europe ainsi qu'à des agences onusiennes telles la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE).

A l'échelle européenne, la coopération régionale se différencie en sous-ensembles régionaux dont il importe de développer le réseautage. Ainsi, la coopération régionale dans l'Europe du Sud-Est peut être qualifiée de subrégionale et a tout gagner à s'associer plus étroitement avec le processus de Coopération économique de la mer Noire (CEMN). Une telle alliance est d'autant plus évidente que plusieurs pays font partie des deux structures ; d'où l'importance de faciliter les alliances entre différents dispositifs subrégionaux.

Nous sommes donc en présence d'une architecture complexe comprenant les dispositifs européens que sont l'élargissement, les eurorégions, les partenariats privilégiés (avec la Turquie et avec la Russie) et la politique européenne de voisinage (PEV), ainsi que les multiples initiatives subrégionales, notamment le partenariat euro-méditerranéen (PEM), le GUAM qui regroupe la Géorgie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan et la Moldavie, le Conseil de coopération régionale et le processus de Coopération économique de la mer Noire.

Après la petite Europe du Marché commun initiée par le traité de Rome, l'Europe du Marché unique et du traité de Maastricht, l'Europe élargie à l'Est en 2004 et 2007, c'est une nouvelle approche paneuropéenne qui doit voir le jour. Tâche évidemment difficile et complexe qui présuppose le développement d'une complémentarité entre l'intégration européenne, qui reste un processus individualisé et différencié, et la coopération régionale, par définition multilatérale et plurielle. Trop souvent, l'expérience du Groupe de Visegrad et des Balkans occidentaux en témoigne, la coopération régionale a été imposée de l'extérieur comme condition à remplir dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne — une conditionnalité européenne dans l'eurojargon. Le Conseil de coopération régionale aura pour mission de promouvoir le développement de la coopération à l'échelon régional comme valeur intrinsèque et de mutualiser les espaces de coopération régionale.

\* Christophe Solioz est le secrétaire général du CEIS. Il a publié fin 2007 avec Hannes Swoboda, *Conflict and Renewal: Europe Transformed* ; et prépare avec Wolfgang Petritsch la publication de *Regional Cooperation in South East Europe and Beyond : Challenges and Prospects* (Baden-Baden, Nomos, 2008).