

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Communication

Mardi 7 juillet 2015
15 heures

Commission des affaires européennes

Communication de la Présidente Danielle Auroi sur les
Balkans occidentaux



**COMMUNICATION SUR LA SITUATION
POLITIQUE DANS LES PAYS DES BALKANS
OCCIDENTAUX CANDIDATS À L'ADHÉSION À
L'UNION EUROPÉENNE**

de M^{me} Danielle Auroi

Réunion de commission du 7 juillet 2015

Accompagnée de M. Christophe Caresche et de M. Michel Herbillon, et conjointement avec une délégation de la commission des Affaires de l'Union européenne du Bundestag, conduite par son président, M. Gunther Krichbaum, votre rapporteure a effectué une mission à Belgrade, en avril 2013, afin d'étudier précisément la question serbe sur place. À cette occasion, une réflexion avait également été menée à propos de la situation des cinq autres pays de la région restant candidats à l'adhésion à l'Union européenne. La présente communication a pour objet de faire le point sur les évolutions constatées au cours des deux années passées, s'agissant de ces six pays des Balkans occidentaux candidats à l'adhésion.

**A. SIX PAYS CANDIDATS, MAIS ENGAGÉS À DES DEGRÉS VARIABLES
DANS LES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION**

1. Une communauté de destin

Depuis une dizaine d'années, la situation sécuritaire ne cesse de se tendre dans les anciennes Républiques soviétiques est-européennes et sud-caucasiennes, particulièrement en Ukraine, avec le conflit ouvert entre le pouvoir central et les sécessionnistes de Crimée et du Donbass. En outre, l'Union européenne est en train de réviser sa politique européenne de voisinage, notamment le Partenariat oriental, qui la lie à ces pays.

Dans ce contexte, la question des Balkans occidentaux a été quelque peu reléguée au second plan. Cet état de fait est paradoxal car les six pays de cette zone qui n'ont pas encore intégré l'Union européenne sont formellement

considérés comme candidats à l'adhésion. Après les élargissements à la Slovaquie, dès 2004, puis à la Croatie, en 2013, c'est donc l'ensemble des Balkans occidentaux qui a vocation à rejoindre l'Union européenne à moyen terme : malgré les conflits récents, ces pays pluriethniques, intriqués géographiquement et héritiers d'une histoire commune sont liés par une communauté de destin.

Il s'agit là, pour l'Union européenne, d'un devoir politique historique, matérialisé par des engagements clairs. Mais l'adhésion requiert des conditions préalables très exigeantes, qui ne sont pas atteintes, loin s'en faut, chez ces six partenaires. En outre, la multiplicité et la profondeur des difficultés économiques et sociales des États membres de l'Union européenne, ainsi que l'état d'esprit des opinions publiques, rend inenvisageable des adhésions à court terme. Plusieurs dirigeants européens, à commencer par le Président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, ont ainsi clairement déclaré et répété qu'un nouvel élargissement ne pourrait pas intervenir avant au moins cinq ans, c'est-à-dire d'ici au terme des mandats actuels du Parlement européen et de la Commission européenne.

Chaque année, la Commission européenne adopte cependant son « *dossier élargissement* », constitué des documents politiques suivants :

- un document stratégique, qui indique la voie à suivre pour faire avancer globalement les négociations d'adhésion au cours de l'année à venir ;
- un « *rapport d'avancement* » pour chaque pays candidat, dans lequel les services de la Commission européenne présentent une évaluation des réalisations constatées au cours de l'année écoulée.

2. Les différentes acceptions de la notion de « candidat à l'adhésion »

L'appellation de « *candidat* » recouvre en effet plusieurs situations très différentes :

- la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo ne sont reconnus que comme candidats potentiels ;
- l'Albanie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), le Monténégro et la Serbie jouissent pour leur part du statut de candidat officiel.

Au sein de cette seconde catégorie, il convient encore de distinguer trois cas de figure :

- en ce qui concerne l'Albanie et l'ARYM, le coup d'envoi des négociations d'adhésion n'a pas encore été donné ;
- celles avec la Serbie sont officiellement lancées mais, dans les faits, aucun chapitre de négociation n'a été formellement ouvert à ce jour ;

– seules les négociations d’adhésion avec le Monténégro ont réellement avancé, puisque vingt chapitres sur trente-cinq sont ouverts, dont quatre ont déjà été refermés.

B. PAYS PAR PAYS, ÉTAT DES LIEUX SOMMAIRE ET RELATIONS AVEC L’UNION EUROPÉENNE

1. Monténégro

Le Monténégro est donc le « *bon élève* » des Balkans occidentaux : c’est le pays le plus avancé, et de loin, dans l’exigeant processus des négociations d’adhésion. Les services diplomatiques monténégrins sont d’ailleurs très actifs pour promouvoir les efforts de leur pays ; dans ce cadre, votre rapporteure est régulièrement sollicitée, en sa qualité de Présidente de la commission des Affaires européennes, pour des rencontres avec des autorités gouvernementales ou parlementaires monténégrines.

Les négociations d’adhésion du Monténégro à l’Union européenne ont débuté le 29 juin 2012. Trois ans après, le pays continue de se rapprocher des critères politiques : il a accompli de nouveaux progrès dans l’établissement d’une économie de marché effective et il a amélioré sa capacité à assumer les obligations futures qui lui incomberont après son adhésion.

Parmi les vingt chapitres ouverts, figurent les deux les plus cruciaux, dans la mesure où la Commission européenne conditionne dorénavant aux progrès en la matière le rythme global des discussions avec les candidats à l’adhésion :

- le chapitre 23, relatif à l’appareil judiciaire et aux droits fondamentaux ;
- le chapitre 24, relatif à la justice, à la liberté et à la sécurité.

D’autre part, en alignant ses positions diplomatiques sur celles de l’Union européenne, le Monténégro apporte un soutien utile à sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le pays a notamment mis en œuvre les mesures restrictives adoptées par l’Union européenne à l’encontre de la Russie, en riposte à l’annexion illégale de la Crimée et au conflit dans l’Est de l’Ukraine.

Les autorités monténégrines ont récemment accompli des progrès supplémentaires, par exemple en procédant à la nomination de nouveaux procureurs généraux, selon un processus transparent, afin de remplacer des personnes compromises.

Malgré cette bonne marche dans les discussions sur les chapitres de l’acquis communautaire, beaucoup reste à faire. Les négociateurs monténégrins sont très compétents et efficaces mais le problème réside plutôt dans l’administration locale, faiblement dimensionnée, servie par des fonctionnaires

mal formés et victime de sa tradition de corruption, naguère érigée en mode de fonctionnement. Au final, si le pays adapte régulièrement sa réglementation au fil des négociations, les nouvelles normes de droit en vigueur ne sont pas toujours correctement appliquées.

2. Serbie

Avec sa population relativement importante – environ 40 % du total de celle des six pays candidats des Balkans occidentaux – et compte tenu de son implication dans les conflits qui ont endeuillé la région au cours des années 1990, le dynamisme des relations entretenues par la Serbie avec l'Union européenne a un poids stratégique et symbolique spécial.

Les négociations avec la Serbie présentent une particularité : le chapitre 35, intitulé « *autres questions* », est le plus délicat, puisqu'il inclut la problématique du dialogue avec le Kosovo ; son ouverture dépend donc de l'avancement des négociations bilatérales entre les deux pays.

À ce sujet, les États membres affichent des différences d'appréciation : l'Allemagne souhaite qu'un accord formel à propos des principaux points de désaccord bilatéraux soit obtenu en préalable à l'ouverture de ce chapitre, tandis que la France n'en fait pas une condition *sine qua non*. Est principalement en cause le dossier de l'Association des communes serbes du Kosovo : quel statut et quels pouvoirs lui conférer ? Or, à tout instant des négociations d'adhésion avec un pays donné, l'ouverture ou la fermeture d'un chapitre est soumise à la règle de l'unanimité au Conseil.

Le 19 avril 2013, les deux parties ont conclu un accord, à la suite duquel le dialogue a été engagé et s'est soldé par une ébauche de résultats concrets, première étape vers la normalisation, même si la partie serbe maintient sa position de principe de refus de la reconnaissance du Kosovo. Après une phase de suspension technique du dialogue, en 2014, du fait des échéances électorales dans les deux pays, il a repris début 2015, avec notamment une rencontre entre premiers ministres, qui s'est déroulée dans une atmosphère constructive.

Depuis 2013, il a été pris pour parti d'inaugurer toutes les négociations d'adhésion par l'ouverture des chapitres 23 et 24. Les Serbes se doivent par conséquent d'adopter des plans d'action concernant la police, la justice et l'administration, particulièrement pour s'attaquer à trois points noirs, à savoir les faiblesses en matière :

- de transparence du secteur judiciaire ;
- de lutte contre la corruption ;
- de réforme de l'administration publique.

Les perspectives semblent toutefois s'être légèrement améliorées, d'autant que l'Allemagne a assoupli sa position. Une petite impulsion politique supplémentaire devrait permettre, d'ici à la fin de l'année, l'ouverture de deux chapitres de négociation :

- le chapitre 35, incluant donc le dialogue avec le Kosovo ;
- le chapitre 32, de nature technique, relatif au contrôle financier.

Outre les conséquences nationales pour la Serbie, cette décision enverrait un signal positif à ses voisins, car ce pays pivot des Balkans possède assurément une capacité d'entraînement.

3. Albanie

Les élections locales qui ont eu lieu en Albanie le 21 juin 2015 constituent un motif de satisfaction : organisées selon un nouveau système, elles se sont beaucoup mieux passées que les précédentes, en dépit de quelques incidents localisés, et ont été saluées par les nombreux observateurs internationaux déployés sur le terrain, qui ont donc donné quitus au Gouvernement.

Reste que le premier ministre albanais, M. Edi Rama, nourrit les incompréhensions et les rancœurs régionales avec la Serbie en multipliant les coups de menton, notamment par des évocations de la « *Grande Albanie* », censée inclure le Kosovo. Il prononce aussi régulièrement des discours très agressifs contre l'Union européenne et ses dirigeants, coupables, selon lui, de négliger les Balkans occidentaux.

Concernant les perspectives de négociations, l'Albanie part de très bas. Depuis l'obtention du statut de candidat officiel, le 27 juin 2014, grâce à de réels efforts, les pouvoirs publics albanais se sont laissés aller à un certain relâchement et, ces derniers mois, le pays n'a accompli aucun progrès supplémentaire.

Il lui reste pourtant de nombreuses tâches à résoudre, à commencer par la réforme du système judiciaire et sécuritaire :

- procédures de nomination des juges ;
- organisation interne du ministère de la justice ;
- fonctionnement des forces de police ;
- lutte contre la corruption et le crime organisé.

Pour affronter ce défi, ainsi que celui des réformes économiques et sociales, il ne peut malheureusement pas s'appuyer sur l'appareil administratif, dont les capacités sont faibles.

4. ARYM

Quatrième pays officiellement candidat, l'ARYM connaît une crise politique sérieuse : l'opposition n'a toujours pas reconnu le résultat des élections législatives d'avril 2014 et boycotte le Parlement. La situation politique domestique est encore compliquée par les révélations concernant un système massif d'écoutes téléphoniques visant l'opposition et mettant en cause les autorités gouvernementales. Les relations inter-ethniques – le pays est peuplé de 25 % d'albanophones – ne s'en trouvent cependant pas affectées.

La médiation du commissaire chargé des négociations d'adhésion, M. Johannes Hahn, ont permis d'obtenir un accord, le 2 juin 2015, à propos de l'organisation d'élections anticipées en avril 2016, mais le climat politique reste délicat.

Le pays vient aussi d'être frappé, le 9 mai 2015, par un affrontement armé à proximité des frontières avec le Kosovo et la Serbie. Présenté par les autorités comme une opération terroriste, il s'est soldé par seize morts : dix albanophones et six du côté de la police macédonienne.

La Grèce bloque depuis six ans toute perspective d'adhésion de l'ARYM à l'Union européenne, lui reprochant de vouloir capter l'héritage civilisationnel hellénique à travers l'usage même du terme « *Macédoine* » et les références systématiques à Alexandre le Grand ; de ce point de vue, l'arrivée de M. Alexis Tsipras à la tête du Gouvernement grec n'a absolument rien changé.

Quoi qu'il en soit, l'ARYM est le seul pays des Balkans occidentaux dans lequel est constatée une nette régression en matière d'État de droit, de liberté de la presse et de corruption, au point que la Commission européenne n'est pas certaine de proposer pour la septième fois aux vingt-huit États membres l'ouverture des négociations d'adhésion.

5. Bosnie-Herzégovine

Rappelons que le compromis des accords de Dayton du 14 décembre 1995 a consacré l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine mais en la scindant en deux entités confédérées :

- la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, qui couvre les zones à majorité bosniaque et croate ;
- la République serbe de Bosnie.

De 2011 à 2015, vis-à-vis de ce pays, l'Union européenne et la France ont défendu une approche fondée sur deux points :

- la mise en œuvre de l'arrêt *Sejdić and Finci* de la Cour européenne de droits de l'homme (CEDH) contre les dispositions discriminatoires inscrites dans

la Constitution du pays, qui nécessitait une redéfinition du schéma institutionnel, particulièrement complexe ;

– l’acceptation pleine et entière des conséquences de l’adhésion de la Croatie à l’Union européenne en termes de contingentements tarifaires.

Cette stratégie ayant échoué, il a été décidé, à la suite des émeutes anti-corruption de février 2014, de réorienter l’action diplomatique en mettant l’accent sur les réformes économiques et sociales. Une initiative germano-britannique, endossée par les Européens, a été proposée : dès lors que les leaders des trois communautés bosniennes s’engageraient à mettre en place les réformes économiques sociales pour dégripper le système, l’Union européenne accepterait l’entrée en vigueur d’un Accord de stabilisation et d’association (ASA), avec des préférences commerciales unilatérales bénéfiques à l’économie du pays. Cette idée a été payante : la présidence collégiale de la Bosnie-Herzégovine et le Parlement y ont adhéré, suite à quoi le Conseil a donné son vert à l’entrée en vigueur de l’ASA au 1^{er} juin 2015.

Il faut dire que le climat politique général tend à s’améliorer. La mission diligentée par l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) lors des élections législatives du 12 octobre 2014 a ainsi constaté que le scrutin s’était déroulé dans un bon environnement concurrentiel, garanti par l’efficacité et la neutralité de la Commission électorale centrale, tout en déplorant que la fracture interethnique demeure structurante dans les choix des citoyens, ce qui n’est pas un signe de maturité démocratique.

6. Kosovo

Le nouveau Gouvernement kosovar, installé le 9 décembre 2014, est confronté à trois enjeux.

Premièrement, la signature d’un ASA est rendue difficile par le refus de reconnaître le Kosovo de la part de cinq États membres de l’Union européenne : Chypre, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie et surtout l’Espagne. Cet obstacle devrait être contourné dans les mois à venir avec un ASA ne portant que sur des matières communautaires, ce qui évitera de devoir passer par la voie d’une ratification par les parlements nationaux.

Deuxièmement, le Kosovo est le seul pays des Balkans occidentaux à ne pas avoir signé avec l’Union européenne, dès 2010, d’accord relatif à la libéralisation des visas, puisqu’il ne remplissait pas les critères requis ; il ne les remplit toujours pas aujourd’hui, malgré de légers progrès.

Troisièmement, dans le cadre de la mission civile de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) EULEX Kosovo, l’Union européenne avait créé une *task force* chargée de faire toute la lumière à propos du trafic d’organes au Kosovo durant le conflit de 1999. Son rapport préconisait la création d’une

juridiction *ad hoc* afin de poursuivre les personnes mises en cause, ce qui impose d'amender la Constitution. Or, lors d'un vote intervenu au Parlement kosovar le 26 juin 2015, la majorité des deux tiers nécessaire à cette révision n'a pas été atteinte. Cela ne contribue pas à désamorcer les tensions car il est indispensable de connaître et de sanctionner les exactions perpétrées pendant le conflit.

C. PARALLÈLEMENT AUX NÉGOCIATIONS BILATÉRALES, LA NÉCESSITÉ D'APPROFONDIR LA COOPÉRATION RÉGIONALE

1. De nombreux défis partagés

Jeunes démocraties, les pays des Balkans occidentaux étaient tous des économies administrées il y a encore vingt-cinq ans. Ils sont aujourd'hui confrontés aux mêmes problématiques de développement économique et social, de mauvaise administration, de corruption, de faible transparence du système judiciaire, de puissance des réseaux mafieux – très impliqués dans la traite des êtres humains sur tout le continent européen – et de difficultés à accepter les règles du jeu démocratique et à intégrer le corpus européen de respect des droits fondamentaux, notamment en faveur des minorités ethniques ou sexuelles.

Ils doivent en outre combattre les démons du nationalisme et du repli sur soi. De ce point de vue, les facteurs potentiellement déstabilisateurs restent préoccupants : outre les combats de mai au nord de l'ARYM, rappelons les incidents qui ont émaillé le match de football Serbie-Albanie le 14 octobre 2014.

Les Balkans occidentaux constituent aussi une zone extrêmement sensible en ce qui concerne le dossier des migrations, actuellement l'un des plus brûlants dans l'actualité européenne. Ces dernières années, par exemple, plusieurs dizaines de milliers de Kosovars ont émigrés vers l'Europe occidentale pour des raisons économiques, en profitant de l'assouplissement des conditions de circulation en Serbie après la reconnaissance des documents de voyage kosovars.

Si les mouvements de population de ce type sont aujourd'hui plus ou moins jugulés, l'hiver 2014-2015 a été marqué par une nouvelle vague d'immigration plus massive : celle des réfugiés du Sud, notamment des pays en guerre du Moyen-Orient, transitant en direction de l'Union européenne par la Turquie puis l'ARYM et la Serbie. Ce phénomène a suscité la fermeture par la Hongrie de sa frontière avec la Serbie et le début de travaux de construction d'une clôture de quatre mètres de haut tout au long de la ligne frontalière de 175 kilomètres.

Pour être efficaces, les réponses coordonnées en cours de construction au sein de l'Union européenne doivent impérativement s'accompagner d'une réflexion commune avec tous nos partenaires des Balkans – y compris la Turquie, d'ailleurs –, toujours dans un esprit de responsabilité et de solidarité.

Un autre enjeu fondamental est celui des réseaux d'infrastructures lourdes et de connectivité : voies routières et fluviales, transports des ressources énergétiques, télécommunications et Internet.

S'agissant des transports, par exemple, les six pays des Balkans occidentaux candidats à l'adhésion sont associés à trois corridors européens :

- le Rhin-Danube ;
- l'oriental-Méditerranée orientale ;
- le méditerranéen.

2. Deux processus parallèles à unifier

Outre les recommandations formelles de la Commission européenne en faveur d'un approfondissement de la coopération régionale, inlassablement répétées dans les documents d'avancement annuels, il existe deux processus informels poursuivant cet objectif.

Premièrement, le processus de Brdo – anciennement Brdo-Brioni – associe chaque année, depuis 2013, les chefs d'État des sept pays issus de l'ex-Yougoslavie ainsi que de l'Albanie pour traiter de trois dossiers :

- la coopération politique ;
- la jeunesse ;
- les infrastructures.

La France et l'Allemagne ont été associées à la démarche, à travers la présence du Président François Hollande en juillet 2013 puis de la chancelière allemande Angela Merkel en juillet 2014. Le dernier sommet du processus de Brdo vient de se réunir à Budva, au Monténégro, les 7 et 8 juin 2015.

Parallèlement à cette initiative, étiquetée « *slovéno-croato-française* », les Allemands ont organisé à Berlin, le 28 août 2014, un sommet sous format 6+5 – les six pays des Balkans occidentaux candidats à l'adhésion plus l'Union européenne, l'Allemagne, l'Autriche, la Slovénie et la Croatie –, en présence de M. José Manuel Barroso, alors Président de la Commission européenne. Outre l'arrière-pensée de promouvoir les investissements directs allemands dans les Balkans, cette réunion a abordé les questions d'infrastructure et de coopération économique.

Ce processus de Berlin se poursuivra avec des sommets organisés les 26 et 27 août 2015 à Vienne puis durant l'été 2016 à Paris – la France y étant

maintenant associée. L'ordre du jour de la session de Vienne comportera les points suivants :

- élaboration d'une liste réaliste de projets d'infrastructures régionales de transports et d'énergie ;
- règlement des conflits bilatéraux ;
- consolidation de l'État de droit ;
- échanges entre jeunes, par exemple à travers la création d'une structure balkanique inspirée de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) ;
- échanges entre acteurs de la société civile sur les thèmes de la coopération régionale, des enjeux socio-économiques et de la situation des médias.

Sans doute conviendrait-il de réunifier ces processus, dont les objectifs convergent. Tous deux ont en tout cas le mérite d'associer l'ensemble des pays de la région et de contribuer à l'émergence d'une culture politico-administrative de travail en commun, dans une logique d'intégration européenne. Comment ne pas y voir une réminiscence du groupe de Visegrád, constitué par la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie en 1991 pour porter leur projet commun d'adhésion à l'Union européenne ?

*

* *