

Les Balkans occidentaux au sein de l'Union européenne : de nouvelles perspectives d'intégration ?

Forum de réflexion

Paris, 30 - 31 mai 2016

Une contribution au sommet de Paris sur les Balkans occidentaux de juillet 2016

Plus de 80 chercheurs et analystes politiques issus de différents groupes de réflexion et milieux universitaires se sont réunis à Paris à l'ambassade d'Autriche et à l'Institut français des relations internationales (Ifri). Tous les Etats membres de l'UE ainsi que les six pays des Balkans occidentaux ont été conviés à participer.

Le forum de réflexion était organisé de manière innovante permettant un échange ouvert et direct dans quatre domaines thématiques clés portant sur les priorités du Processus de Berlin lancé en 2014 et de l'intégration européenne. Ce forum a permis l'élaboration d'une plateforme visant à promouvoir l'échange de perspectives dans le but d'élargir la réflexion sur les développements régionaux au sein de la communauté politique, des médias et du grand public.

Des liens ont également été créés avec le Forum de la société civile des Balkans occidentaux, également organisé en vue de la conférence intergouvernementale de Paris du 4 juillet 2016. Suite à cela, et dans la perspective de la prochaine conférence intergouvernementale qui aura lieu en l'Italie, des manifestations d'information se tiendront en partenariat dans la région des Balkans occidentaux durant l'automne/hiver 2016/17. Il est prévu qu'un autre forum de réflexion soit organisé courant 2017 en Italie.

Quatre séries de questions thématiques ont été débattues dans le cadre du processus « Berlin – Vienne – Paris » et des processus d'adhésion : (i) convergence socio-économique de la région vers l'UE, (ii) mobilité, migrations et sécurité des frontières, (iii) démocratie et bonne gouvernance, et (iv) avenir de l'UE et des Balkans occidentaux dans ce contexte. Sabine Lange de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne à Paris a été le rapporteur général du forum.

en cooperation avec

Les Balkans occidentaux au sein de l'Union européenne : de nouvelles perspectives d'intégration ?

Principales conclusions du Forum de réflexion

Paris, 30 - 31 mai 2016

Un besoin d'approches nouvelles / renouvelées selon quatre perspectives étroitement liées

Sabina Lange, EU ISS (rapporteur général)

1. Nous devons offrir une vision nouvelle de l'adhésion à l'UE et avons besoin d'une volonté politique visant à créer un élan pour accélérer le processus d'adhésion. L'une des questions centrales était la suivante : pourquoi les dirigeants politiques ne promouvant pas la démocratisation, condition indispensable à l'adhésion de leur pays à l'UE, sont-ils toujours au pouvoir ? L'UE se trouve confrontée à deux défis majeurs dans ce domaine : tout d'abord, comment fixer un calendrier clair et réalisable déterminant l'ordre des priorités ? L'accent devrait, avant toute chose, être mis de manière générale sur l'amélioration des conditions de vie des citoyens et des perspectives d'emploi, plus particulièrement pour les jeunes générations. Les principaux instruments dont l'UE dispose dans ce domaine sont les politiques qu'elle a mises en œuvre avec succès, comme la politique de cohésion et la libre circulation des travailleurs. Une extension de ces instruments aux pays candidats ou potentiellement candidats devrait être envisagée. Le second défi consiste à savoir comment identifier les artisans du changement avec lesquels nous pourrions travailler en partenariat, dans ces différents pays et de manière plus générale. L'UE a besoin de s'investir davantage pour trouver des partenaires crédibles et légitimes dans la région, et les soutenir. Elle devrait également travailler de concert avec des acteurs extérieurs à la région afin d'accroître son influence. Les États-Unis restent dans ce domaine des alliés indispensables.

en coopération avec

2. La nature de l'Union à laquelle les Balkans occidentaux souhaitent adhérer doit impérativement être clairement définie. En outre, le message concernant les valeurs fondamentales et les principes régissant l'UE doit être davantage mis en avant. La crise économique et financière, la montée des courants politiques d'extrême-droite, le Brexit, les controverses au sujet du Grexit, l'inadéquation de l'action de l'UE en Ukraine, dans les pays du Sud de la Méditerranée et face aux flux migratoires de 2015/2016, font apparaître l'Union, pour les pays candidats ou potentiellement candidats à l'adhésion, comme une cible mouvante n'appelant pas à un engagement franc. Est-ce que la conditionnalité politique de l'adhésion sera toujours valable et interprétée de la même manière dans trois, cinq ou sept ans ? Permettra-t-on à ces pays d'adhérer à l'Union une fois qu'ils auront satisfait à tous les critères, ou est-ce que des référendums nationaux dans les États membres viendront interférer dans les résultats des négociations ? Les pays candidats pourront-ils éventuellement rejoindre l'Union en tant que membres à part entière ? Le caractère relativement flou de ces questions encore sans réponse permet aux élites des pays candidats ou potentiellement candidats, de s'écarter du calendrier devant conduire à l'adhésion, et de proposer à leur électorat des alternatives (perçues du point de vue de l'UE comme un *statu quo* dans la progression, voire un recul en termes de bonne gouvernance, d'état de droit et de la démocratisation), comme étant autant d'options plus sûres pour leur avenir et celui de leurs enfants. La Commission européenne dispose de dispositifs efficaces et d'excellents instruments pour communiquer de manière claire avec les pays candidats et potentiellement candidats, et veiller à la cohérence des approches de l'UE et des États membres dans la région. Le calendrier d'adhésion, la politique étrangère et de sécurité mise en œuvre, ainsi que l'intégration économique, les investissements et les relations bilatérales dans la région et avec les pays de la région, doivent être coordonnés et se renforcer mutuellement. Les perspectives de toute la région n'en seront, au final, que meilleures.
3. Si l'on considère la situation socio-économique de la région, une perspective plus tangible de meilleures conditions de vie pour la population des pays candidats et potentiellement candidats est nécessaire. En conséquence, nous devons développer une vision faisant du processus d'adhésion une

en coopération avec

nécessité pour accéder à plus de prospérité en l'espace d'une génération. Briser le cercle vicieux d'une mauvaise gouvernance (administration lourde, confiscation de l'État, évolution démographique, chômage des jeunes, augmentation du coût du service de la dette, aggravation des disparités économiques et déclin vers un niveau antérieur à celui de 1990, etc.) nécessite des efforts concertés. La dimension régionale, fonctionnelle et sectorielle, de la coopération doit être développée. Sur le modèle de la Communauté européenne de l'énergie, d'autres politiques communes de l'UE devraient être développées afin d'inclure pleinement les pays candidats et potentiellement candidats, y compris des politiques de distribution (« front loading »). Le marasme économique de la région 25 ans après que ces pays aient amorcé le processus de transition, laisse à penser que l'IAP ne suffit pas. Une approche proactive vers une intégration graduelle de tous les pays des Balkans occidentaux en matière de libre circulation des travailleurs au sein de l'UE devrait être envisagée, à commencer par la domaine du travail saisonnier soumis à des restrictions de durée. Plus généralement, il conviendrait de faciliter les migrations circulaires permettant le recrutement mutuel des cerveaux et de se concentrer sur la jeunesse. En outre, des programmes de bourses (formation universitaire et professionnelle ; développement des programmes Erasmus et Leonardo, mais avec une dimension exclusive d'échange au sein de la région) permettraient de dynamiser les compétences et les opportunités d'emploi tout en favorisant les processus de réconciliation. Un état de droit est essentiel pour améliorer la diffusion des investissements et développer l'esprit d'entreprise qui fait encore défaut dans les pays de la région, et qui doit avoir priorité dans les discussions d'adhésion.

4. Il n'existe aucune alternative à l'adhésion des Balkans occidentaux à l'UE. Toutefois, un certain nombre de processus et de relations de nature sociétale, socio-économique, économique (investissements) et politique, ont conduit à des situations mettant en péril les réformes nécessaires et par là même, le processus d'adhésion. L'UE doit se confronter à l'image qu'elle renvoie : elle est en effet de plus en plus souvent perçue comme source d'instabilité et de problèmes dans différentes régions, comme c'est le cas vis-à-vis de la crise économique ou la crise migratoire. Un effort concerté est requis afin d'évaluer, de comprendre et d'élaborer des réponses politiques à différentes formes de

en coopération avec

radicalisation dans la région, notamment religieuse. En s'appuyant sur sa nouvelle stratégie globale, l'UE devrait soutenir les efforts visant à rendre les sociétés et les États plus résistants face aux chocs externes et aux instabilités internes de la région, et travailler en partenariat avec des acteurs locaux, régionaux et internationaux afin de garantir que les activités politiques et économiques de la région ne s'écartent pas de la voie de l'intégration au sein de l'UE.

Paris/Bruxelles 20 juin 2016

=====

en coopération avec

Informations générales sur le forum de réflexion

En août 2014, dans le cadre du centième anniversaire de la Première Guerre mondiale, la Chancelière allemande Angela Merkel a initié un processus intergouvernemental avec les pays des Balkans occidentaux. Le but était de promouvoir la coopération, d'en poser la « pierre angulaire » et de relancer leur intégration au sein de l'Europe. La première conférence de Berlin fut suivie d'une seconde à Vienne en 2015. Un troisième sommet se tiendra à Paris en 2016, marquant le mitan du processus qui devrait s'achever en 2018 à l'occasion du centième anniversaire de la fin de la Première Guerre mondiale.

Le forum de réflexion intitulé « Les Balkans occidentaux dans l'Union européenne : de nouvelles perspectives d'intégration ? » a eu pour but de débattre de l'importance d'un dialogue européen entre les institutions de recherche et les institutions politiques sur les questions portant sur les Balkans occidentaux et leur intégration européenne, en préambule à la conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays des Balkans occidentaux qui seront reçus par le président François Hollande le 4 juillet 2016. La discussion a porté sur quatre axes thématiques.

1) Convergence européenne et régionale, interconnectivité et réformes socio-économiques. L'intégration peut-elle se faire sans transformation ?

Les résultats de la politique d'élargissement menée depuis quinze sont mitigés. Sur le plan économique, l'approche de l'UE était basée sur une panoplie de mesures, visant notamment à créer un environnement réglementaire favorable à l'investissement dans le but d'attirer des IED. Les réformes structurelles de la gouvernance socio-économique ainsi que des investissements étrangers et les fonds d'assistance visant à développer l'infrastructure, les compétences et les qualifications étaient destinés à préparer les économies des marchés des pays d'Europe du Sud-Est à la pression de la concurrence en provenance de l'Union européenne et à stimuler leur développement économique. Pourquoi ce modèle n'a-t-il pas abouti à ce stade ?

Quels sont les principaux obstacles à son bon fonctionnement ? Sur le plan politique, l'approche de l'UE a longtemps souligné le besoin d'une coopération régionale sur différents problèmes, tout en adoptant le plus souvent une approche bilatérale avec les États des Balkans occidentaux. L'intégration subrégionale reste limitée en dépit du travail du CCR. Comment renforcer cette logique ? Comment résoudre la grande question qui subsiste sur le blocage ou la menace de blocage du processus d'adhésion de certains États des Balkans occidentaux ? Quelle est la valeur ajoutée du processus initié à Berlin dans ce domaine ? Et de manière plus générale, quelle évaluation pouvons-nous faire du modèle d'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux ? Ce modèle a-t-il encouragé la convergence des États des Balkans occidentaux à la lumière des critères de Copenhague ?

en coopération avec

2) Migration, mobilité, sécurité transnationale et sécurité des frontières. Un défi pour les Balkans occidentaux dont les implications pourraient être plus larges ?

L'intégration européenne des Balkans occidentaux repose sur l'adoption et la transposition des acquis de l'UE dans le domaine de la sécurité, de la liberté et de la justice. Cela présuppose que les différends bilatéraux soient résolus, qu'un système de gestion intégrée des frontières soit mis en place, que les pays de la région souscrivent aux objectifs de l'UE en matière de sécurité, et qu'ils coopèrent avec des agences comme FRONTEX. Cette approche a été élaborée sur la base du processus de contrôle qui fait suite à la libéralisation du régime des visas et de la nouvelle approche mise en place par la Commission européenne en 2011, qui met les chapitres 23 et 24 au cœur du processus d'adhésion à l'UE. Toutefois, la vague d'émigration de la région durant l'hiver 2014/2015, le transit de plus d'un million de migrants plus récemment, la survenue de la crise des frontières à l'été 2015 et la suspension du Règlement de Dublin, ont fait apparaître de nouveaux défis plus particulièrement dans ce domaine. Et surtout, comment la sécurisation des politiques migratoires européennes peut-elle avoir une incidence sur l'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux ? En outre, le problème de la radicalisation islamique a refait surface en tant que phénomène de nature exogène propre, mais aussi propre à notre société et puisant ses racines en elle. Quelle évaluation pouvons-nous faire de la coopération régionale dans ces domaines et de la tentative de l'UE pour régler ces problèmes dans les Balkans occidentaux ?

3) Démocratisation, participation et bonne gouvernance. Comment la coopération régionale et l'UE peuvent-elles promouvoir (de nouveau) une démocratisation efficace dans les Balkans occidentaux ?

La politique d'élargissement a longtemps été considérée comme l'instrument le plus efficace de l'UE pour promouvoir le processus de démocratisation dans les pays en phase de transition. L'expérience des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est dans les années 2000 a certainement renforcé cette croyance, tout en confortant la légitimité de l'UE dans son rôle de puissance de transformation. Au cours des dix dernières années, la plupart des pays des Balkans occidentaux n'ont toutefois pas évolué en ce sens. Au contraire, l'état de leur démocratie s'est même érodé. Le populisme et les tentations autoritaires dans la région ont mis la société civile sous une grande pression.

Les institutions clés qui garantissaient l'état de droit ont été affaiblies et la crédibilité du pluralisme politique et des processus électoraux a été entamée. Les jeunes, en particulier, semblent prendre leurs distances avec le système politique et sont par ailleurs de plus en plus nombreux à se demander si l'intégration européenne peut vraiment améliorer leur existence. Les restrictions de la liberté des médias, la dégradation de la démocratie parlementaire, la radicalisation politique, le clientélisme et l'abstentionnisme sont autant d'indicateurs dont l'UE devrait davantage s'inquiéter. Pourquoi les progrès ont-ils été si limités dans ce domaine ? Quels facteurs, p. ex. dans le cadre du processus d'élargissement

en coopération avec

de l'UE, ont contribué au recul partiel de la démocratie dans les pays des Balkans occidentaux ? La corrélation entre adhésion à l'UE et progrès en matière de démocratie peut-elle être restaurée ?

4) Imaginons des Balkans occidentaux et une Union européenne s'intégrant / se désintégrant

L'intégration européenne telle qu'elle est présentée par l'UE est de plus en plus contestée par certaines puissances concurrentes dans la région, comme p. ex. la Russie ou la Turquie. L'attrait du processus d'élargissement et la légitimité de l'UE comme puissance normative sont aujourd'hui affaiblis par les crises multiples traversées par l'UE récemment (en particulier, mais pas uniquement, sur le plan économique). Le processus d'élargissement souffre de l'apparition d'une nouvelle forme de scepticisme vis-à-vis du projet européen en général, et plus particulièrement du glissement progressif vers une volonté des États membres de créer une Union plus restreinte, se concentrant sur la défense de leurs intérêts nationaux. Un nouvel élan en faveur de l'intégration est-il possible au sein des opinions publiques européennes ? Existe-t-il des options réalistes de modèles économiques alternatifs pouvant être mis en œuvre dans la région ? Les désaccords bilatéraux dans les Balkans occidentaux peuvent-ils se résoudre sans perspective européenne ? Quelle devrait être la relation entre intégration européenne et intégration euro-atlantique dans la région ? Quelles seraient les conséquences sur la paix et la stabilité dans la région si la tendance à une « désintégration » européenne venait à persister ?

Les membres du comité organisateur du forum de réflexion – Dominique David (CFA et Ifri), Tobias Flessenkemper (CIFE), Sabina Lange (EU ISS), Florent Marciacq (CFA et Université du Luxembourg), Aline Palige (CIFE), Vivien Pertusot (Ifri), Dušan Reljić (SWP), Florian Trauner (EU ISS) et Sarah Veit (CFA) – souhaitent remercier au nom de tous les participants et organisateurs, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international français, le ministère fédéral pour l'Europe, l'intégration et les affaires étrangères de la République d'Autriche, l'ambassade d'Autriche à Paris, le ministère fédéral des Affaires étrangères d'Allemagne, le pacte de stabilité pour les pays d'Europe du Sud-Est sponsorisé par l'Allemagne ainsi que la fondation ERSTE pour leur généreux soutien.



Avec le soutien du programme Erasmus+

Le forum de réflexion a été créé avec l'aide de la Commission européenne. La présente publication reflète les opinions des organisateurs et la Commission ne saurait être tenue responsable d'une quelconque exploitation des informations qu'elle contient.

en coopération avec



ERSTE Stiftung