

Contre le recul de l'Etat de droit dans les Balkans occidentaux

Traduit de l'anglais par Ninon Straëbler et Elise Bernard

★ ★ ★

Katrin Böttger et Dominic Maugeais

*Société autrichienne pour la politique européenne
(Österreichische Gesellschaft für
Europapolitik, ÖGfE)*

EuropaNova
★ Academia



Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik



WB2EU



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

oiiip

Österreichisches Institut für Internationale Politik
Austrian Institute for International Affairs

Contre le recul de l'Etat de droit dans les Balkans occidentaux

Traduit de l'anglais par Ninon Straëbler et Elise Bernard

SEPTEMBRE 2021

AUTEURS

Katrin Böttger et Dominic Maugeais

ÉDITEUR

Ninon Straëbler

DIRECTRICE DES ÉTUDES

Dr Elise Bernard

DIRECTEUR GÉNÉRAL D'EUROANOVA

Corentin Gorin

ATTRIBUTION

No Commercial Use - No *Modification* 3.0 France (CC BY-NCND 3.0 FR)

GRAPHISME

Design: www.klar.graphics

Mise en page: Ninon Straëbler

EuropaNova

64 bis avenue de New York, 75016,
Paris, France

contact@europanova.eu

www.europanova.eu

EuropaNova
★ Academia



Table des matières

Contre le recul de l'Etat de droit dans les Balkans occidentaux	4
Recommandations stratégiques	4
Résumé	4
Introduction	5
La Conférence sur l'avenir de l'Europe porte également sur l'avenir des Balkans occidentaux	5
Renforcer le rôle de l'UE et des États membres dans la promotion de l'État de droit dans les Balkans occidentaux	6
Une approche transatlantique renouvelée du développement démocratique des Balkans occidentaux	7
Conclusion	8
Notes	9
A propos des auteurs	10
A propos de l'OGfE	10

Contre le recul de l'Etat de droit dans les Balkans occidentaux

Recommandations stratégiques

- 1.** L'État de droit et l'élargissement devraient figurer parmi les premiers sujets abordés à l'ordre du jour de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.
- 2.** L'UE et ses États membres doivent augmenter leurs efforts pour promouvoir l'État de droit dans les Balkans occidentaux.
- 3.** Il est nécessaire de poursuivre le renouvellement de la coopération transatlantique pour contre le recul de l'État de droit dans les Balkans occidentaux.

Résumé

Dix-sept ans après l'important élargissement de l'UE et avec le début de la Conférence sur l'avenir de l'Europe (CoFoE), l'Union européenne (UE) et les pays des Balkans occidentaux sont confrontés au défi d'un recul de l'État de droit. Le recul de l'État de droit ne présente pas seulement un risque pour le fondement démocratique interne de l'UE, mais contribue également à l'argumentation d'une retenue sur tous les futurs élargissements de l'UE. La présente note d'orientation vise à présenter trois recommandations qui tiennent compte de l'état actuel de l'UE, de la situation de l'État de droit et du recul démocratique des pays en phase de préadhésion dans les Balkans occidentaux. Premièrement, l'État de droit et l'élargissement doivent figurer parmi les premiers sujets abordés à l'ordre du jour de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, car il s'agit également de l'avenir des Balkans occidentaux. Deuxièmement, l'UE et ses États membres doivent accroître leurs efforts pour promouvoir l'État de droit dans les Balkans occidentaux, et appeler par son nom le recul de la démocratie, incluant des conséquences politiques plus importantes, et troisièmement, poursuivre le renouvellement de la coopération transatlantique à cette fin, compte tenu de l'influence de plus en plus concurrentielle des acteurs antilibéraux dans la région.

Introduction

Qui aurait pu imaginer que seulement une décennie et demie après l'élargissement majeur de l'UE, deux des dix nouveaux États membres de l'Union européenne (UE) constitueraient les deux premiers pays du monde à avoir connu la transition autocratique la plus rapide de la dernière décennie (2010-2020). [1] La sonnette d'alarme retentit, car ces évolutions surprenantes non seulement présentent un risque pour le fondement démocratique interne de l'UE, mais contribuent également, outre la nécessité d'une réforme interne de l'UE, à un scepticisme accru à l'égard de l'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux, les pays candidats étant considérés comme des importateurs potentiels de problèmes d'État de droit. De nos jours, la perspective d'adhésion à l'UE des pays des Balkans occidentaux et les développements internes de l'UE sont aussi étroitement liés qu'ils ne l'ont jamais été. La présente note d'orientation vise à présenter trois recommandations qui tiennent compte de l'état actuel de l'UE, de la situation de l'État de droit et du recul démocratique des pays en phase de préadhésion dans les Balkans occidentaux. Premièrement, l'État de droit et l'élargissement doivent figurer en bonne place à l'ordre du jour de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Deuxièmement, l'UE et ses États membres doivent accroître leurs efforts pour promouvoir l'État de droit dans les Balkans occidentaux et, troisièmement, poursuivre le renouvellement de la coopération transatlantique à cette fin.

La Conférence sur l'avenir de l'Europe porte également sur l'avenir des Balkans occidentaux

La Conférence sur l'avenir de l'Europe (CoFoE), qui a officiellement débuté le 9 mai 2021, devrait être l'occasion de placer les pays des Balkans occidentaux en haut de l'agenda européen, tant au niveau politique qu'institutionnel. Premièrement, sur le plan politique, il est important que la CoFoE discute de l'état de l'État de droit, qui est crucial à la fois pour l'UE-27 et pour les pays candidats à l'adhésion dans les Balkans occidentaux. Sans un État de droit garanti au sein de l'UE, les opposants à un nouvel élargissement soutiendront encore plus fermement que l'UE n'a pas la capacité d'absorber de nouveaux membres potentiellement problématiques. Ce facteur est particulièrement important à la lumière de l'opinion publique dans certains des plus grands États membres de l'UE. La France, par exemple, s'oppose à un nouvel élargissement, notamment en raison du ressenti de l'absence de l'État de droit à la fois dans les nouveaux États membres et dans les Balkans occidentaux. [2] Deuxièmement, en discutant de l'avenir de l'élargissement de l'UE pendant la CoFoE, l'engagement de l'UE à soutenir le développement démocratique et économique des (potentiels) pays candidats à l'UE deviendrait plus visible au cours de la période prévue qui est de 12 mois. Troisièmement, bien que ce soit une occasion manquée que les pays des Balkans occidentaux ne soient pas officiellement inclus dans le CoFoE, la plate-forme pour la participation civique (<https://futureu.europa.eu/>) offre aux citoyens des pays visés par l'élargissement l'occasion de contribuer au débat au niveau institutionnel. Les activités de dialogue en cours et futures, telles que menées par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ou le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), peuvent aider à répandre cette opportunité de participation et inclure les points de vue de la société civile des Balkans occidentaux au sein de la CoFoE. [3] Au-delà des discussions au cours de la CoFoE, l'UE et ses États membres devraient accroître leurs efforts pour empêcher un nouveau recul de l'État de droit dans la région.

Renforcer le rôle de l'UE et des États membres dans la promotion de l'État de droit dans les Balkans occidentaux

En introduisant une nouvelle méthodologie d'élargissement en 2020, l'Union européenne visait à revitaliser la politique d'élargissement de l'UE à l'égard des pays des Balkans occidentaux, en la rendant plus crédible et en lui donnant une priorité plus importante. L'objectif était de créer un processus plus dynamique, en regroupant les chapitres de l'acquis communautaire dans le processus de négociation et en mettant les fondamentaux, notamment l'État de droit et les droits fondamentaux, au centre du processus, en incluant des conditions claires et des mesures décisives qui sanctionneraient le non-respect. [4] Ce processus de révision a été lancé par le président Français Emmanuel Macron. Parallèlement, ce dernier a poursuivi un renouvellement de la stratégie française pour les Balkans occidentaux : il a fait de la sécurité et du développement économique des domaines prioritaires plutôt que la promotion de l'État de droit et des droits fondamentaux. [5] Bien qu'une participation politique plus proactive de tous les États membres de l'UE au processus d'adhésion à l'UE pourrait être de grande valeur car elle mettrait en évidence l'engagement envers la région, les messages politiques envoyés pour empêcher un nouveau recul démocratique de la région doivent encore être corroborés. Les États membres de l'UE ainsi que l'Union européenne sont encore trop souvent réticents à nommer le recul démocratique tel quel et, au lieu de cela, adoptent publiquement des mesures de réforme mineures comme des signaux prometteurs. Cela ne change toutefois pas l'orientation globale des réformes des soi-disant « pays pionniers » tels que la Serbie et le Monténégro.

Les États membres de l'UE ainsi que l'UE sont encore trop souvent réticents à nommer le recul démocratique tel quel.

Ces rapports mettent en évidence les préoccupations suscitées par l'évolution de la situation ou l'absence de progrès, mais ne supposent aucune conséquence politique importante.

Le suivi des réformes effectuées par la Commission européenne dans le domaine de l'État de droit et des droits fondamentaux se fait toujours d'une manière essentiellement technique, ce qui se reflète dans les rapports sur l'élargissement de l'UE. Ces rapports mettent en évidence les préoccupations suscitées par l'évolution de la situation ou l'absence de progrès, mais ne supposent aucune conséquence politique importante. Comme le soulignent les experts de la région, il est nécessaire de développer davantage l'évolution de l'État de droit dans les rapports ainsi que les exigences imposées aux États candidats à l'UE. Ceci dans le but de régulièrement mettre à jour leurs plans d'action, ce qui en ferait des documents vivants qui reflètent les réalités du terrain avec plus de précision [6].

Alors que les progrès des 6 pays des Balkans occidentaux (WB6) sont mitigés [7], il est particulièrement inquiétant que les « pionniers » du processus qui négocient déjà avec l'UE (Monténégro et Serbie) n'aient pas mis en œuvre les réformes importantes requises dans les chapitres 23 et 24 de l'État de droit.

Le Parlement européen s'est prononcé sur l'absence de progrès, appelant à « des réformes urgentes en Serbie pour progresser dans l'adhésion à l'UE ». Cela souligne le fait que le pays n'a pas ouvert de nouveaux chapitres en 2020, ce qui serait « un indicateur clair de l'absence de progrès de la Serbie en matière d'État de droit ». [8]

Les six dernières années ont montré qu'environ 700 millions d'euros d'aide bilatérale de l'UE à l'État de droit et au soutien aux droits fondamentaux (représentant 16 % de l'aide bilatérale totale de l'UE) ne sont pas suffisants pour garantir des progrès dans le domaine de l'État de droit et de la protection des droits fondamentaux dans les pays candidats et potentiellement candidats à l'adhésion à l'UE. L'un des principaux problèmes concerne les réseaux clientélistes. Ils ont le contrôle sur les institutions de l'État de droit, le soutien involontaire du processus de conditionnalité de l'UE à la consolidation de ces structures ainsi

que l'absence d'une perspective d'adhésion réaliste qui contrebalancerait une éventuelle perte de pouvoir de l'élite politique. [9] Une approche plus politique du processus de recul démocratique dans la région est donc nécessaire, à l'instar de ce qui est requis au sein de l'Union européenne. Sinon, l'absence de progrès et la détérioration de l'opinion publique au sein des États membres de l'UE à l'égard de l'adhésion des pays des Balkans occidentaux mèneront le processus à une impasse. Par conséquent, les recommandations suivantes dans le cadre de l'approche plus politique de l'élargissement doivent être prises en considération : premièrement, les États membres de l'UE devraient être plus francs sur les développements critiques dans les pays des Balkans occidentaux, ce qui renforcera la crédibilité de l'UE en tant que promoteur des valeurs démocratiques aux yeux de la population nationale. Deuxièmement, il faudrait améliorer le rôle de surveillance de l'UE dans le domaine de l'État de droit. Des missions seraient spécifiquement mandatées, dont les rapports seraient publiés par la suite pour fournir au public un moyen de plaider en faveur de réformes. Troisièmement, l'UE devrait soutenir la création d'un groupe de vote sur l'Etat de droit dans les pays des Balkans occidentaux (c'est-à-dire une large base électorale pour l'Etat de droit et les agents de réforme) en renforçant le travail de communication et de sensibilisation des organisations de la société civile, en particulier lorsque la liberté des médias s'est vue limitée ces dernières années. [10] Enfin, les États membres de l'UE doivent retirer le soutien apporté par l'intermédiaire des familles de partis politiques aux partis politiques des Balkans occidentaux qui contribuent à la mise en place de structures autocratiques. Dans la poursuite des objectifs susmentionnés, l'UE devrait réaffirmer et renforcer son partenariat avec l'administration américaine.

Il est nécessaire de développer davantage l'évolution de l'État de droit dans les rapports ainsi que les exigences imposées aux États candidats à l'UE.

Une approche transatlantique renouvelée du développement démocratique des Balkans occidentaux

Il est donc crucial que l'UE revitalise l'approche transatlantique visant à favoriser le développement démocratique dans les Balkans occidentaux.

Le recul démocratique dans les Balkans occidentaux se déroule dans le contexte d'une concurrence mondiale croissante entre pays libéraux et autocratiques. Cela a un impact sur les processus de réforme et, par conséquent, sur la perspective d'adhésion des pays des Balkans occidentaux. Il est donc crucial que l'UE, parallèlement à l'intensification de son propre engagement, revitalise l'approche transatlantique visant à favoriser le développement démocratique dans les Balkans occidentaux. Le renforcement du partenariat transatlantique est nécessaire en réponse à une volonté plus ou moins ouverte de certains pays des Balkans d'étendre leurs liens politiques et économiques avec des pays autoritaires tels que la Chine, la Russie, la Turquie et les Émirats arabes unis. Le nouveau président américain Joe Biden est, depuis son précédent rôle de vice-président sous Barack Obama, familier avec les Balkans, et s'est engagé à inverser la politique de son prédécesseur Donald Trump. Biden a annoncé la convocation d'un sommet international sur la démocratie qui se tiendra du 9 au 10 décembre 2021 et a défini la lutte contre la corruption comme un intérêt de sécurité nationale fondamental de l'administration américaine. [11] L'UE et les États-Unis devraient donc intensifier leurs efforts de coordination et soutenir davantage les organisations de la société civile. Ils devraient également utiliser l'influence politique sur l'élite politique, y compris le gel des avoirs qui ont été déplacés en dehors de la région, comme cela a déjà été initié avec un décret du président Biden. [12] Les cycles d'élargissement précédents ont montré que seule une approche transatlantique coordonnée peut protéger l'intégrité des institutions de lutte contre la corruption contre les ingérences politiques, comme dans le cas de la Direction nationale de lutte contre la corruption (DNA) en Roumanie. En outre, l'UE et les États-Unis devraient dénoncer ensemble les cas où des organisations de la société civile

et des journalistes sont attaqués pour avoir accompli leur travail de contrôle. Ils devraient aussi faire pression pour diminuer la concentration des médias dans la région. La promotion du pluralisme des médias est encore plus importante à la lumière de la présence d'acteurs extérieurs tels que la Chine et la Russie, qui exploitent la situation pour répandre de la désinformation contre l'UE, souvent sans contre-efforts suffisants de la part des institutions publiques des Balkans occidentaux, comme l'a montré la pandémie de COVID-19.

Conclusion

Tant pour l'UE que pour les Balkans occidentaux, l'année 2021 marque un tournant avec le début de la CoFoE, ainsi que l'espoir d'une première conférence intergouvernementale marquant le début tant attendu des négociations d'adhésion à l'UE avec la Macédoine du Nord et l'Albanie. À la lumière de ces événements, la question se pose de savoir comment les tendances démocratiques et de retour en arrière de l'État de droit au sein de l'UE et des Balkans occidentaux pourraient être stoppées et inversées. C'est pourquoi nous plaidons en faveur de l'établissement de l'État de droit et de la politique d'élargissement en haut de l'agenda politique de la CoFoE. L'avenir de l'UE et la menace posée par les acteurs politiques antidémocratiques en Europe sont liés à l'avenir des Balkans occidentaux. Sans une voix forte, un engagement et des conséquences politiques et financières majeures de la part de l'UE et de ses États membres vers des tendances au recul démocratique, tant à l'intérieur que dans son voisinage, la question du déclin démocratique ne sera pas résolue.

L'UE et les États-Unis devraient dénoncer ensemble les cas où des organisations de la société civile et des journalistes sont attaqués pour avoir accompli leur travail de contrôle.

Notes

[1] Nazifa Alizada, et.al. (2021) : L'autocratisation devient virale. Rapport sur la démocratie 2021. Université de Göteborg: Institut V-Dem, p. 19.

[2] Christine Hübner et. al. (2021) : C'est l'UE, pas l'élargissement des Balkans occidentaux... Français opinion publique sur l'appartenance des Balkans occidentaux à l'UE, Open Society Foundation/d|part, p. 27.

[3] Voir: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES): The Conference on the Future of the EU – Shaping a Progressive Future for Europe (<https://brussels.fes.de/topics/future-of-europe>) et débats organisés par les délégations de l'UE des pays de la Banque mondiale (1er et 2 juillet 2021 dans le cadre du dialogue du forum de Prespa) qui devraient avoir lieu dans tous les pays des Balkans occidentaux et être discutés lors du sommet de l'UE sur les Balkans occidentaux à Ljubljana le 6 octobre 2021.

[4] Commission européenne (2020): Un processus d'adhésion à l'UE plus crédible, dynamique, prévisible et politique – La Commission expose ses propositions, Communiqué de presse, 5 février 2020, Bruxelles, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181

[5] Stratégie de la France pour les Balkans occidentaux (2019), <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/europe/western-balkans-62918/>

[6] Vedran Džihic, Marta Szpala, et al. (2021): Bringing citizens into the fold – Making EU enlargement work in the (post) Covid-19 world, Weimar Plus Working Group on the Western Balkans with contributions by Adnan Ćerimagić, Valeska Esch, Natasha Wunsch and Tomasz Żornaczuk, avril 2021, http://www.stiftung-genshagen.de/publikationen/publikation-detailansicht/2264a26a1f6091249620469085004461.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=2088

[7] Voir le paquet élargissement 2020 de la Commission européenne et un plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

[8] Communiqué du Parlement européen (2021): Le Parlement appelle à des réformes urgentes en Serbie pour progresser dans l'adhésion à l'UE, déclaration de Tanja Fajon, présidente de la délégation du PE à la commission parlementaire de stabilisation et d'association UE-Serbie (28 janvier 2021), <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/parliament-calls-for-urgent-reforms-in-s/product-details/20210128DPU28585>

[9] Voir Solveig Richter & Natasha Wunsch (2020): Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans, *Journal of European Public Policy*, 27:1, 41-62.

[10] Nedim Hovic (2020): The European Union's Rule of Law Promotion in the Western Balkans: Building a Rule of Law Constituency, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, n° 16, p. 197-223.

[11] Hugo Blewett-Mundy (2021) : L'UE peut-elle travailler avec Biden dans les Balkans ? », <https://globalriskinsights.com/2021/02/can-the-eu-work-with-biden-in-the-balkans/> (27. Février 2021)

[12] Anđela Šemić (2021) : Nouveau décret Biden pour dissuader les acteurs politiques des Balkans occidentaux, *Balkans occidentaux européens*, 14.06. 2021, <https://europeanwesternbalkans.com/2021/06/14/new-biden-executive-order-to-serve-as-a-deterrent-for-western-balkan-political-actors/>

A propos des auteurs

Katrin Böttger est directrice de l'Institut für Europäische Politik (IEP) à Berlin, où ses recherches portent sur la politique européenne de voisinage, l'élargissement de l'UE, les relations entre l'UE et l'Asie centrale, l'initiative citoyenne européenne et l'euroscpticisme.

Contact: katrin.boettger@iep-berlin.de



Dominic Maugeais est chef de projet principal et conseiller auprès des directeurs du développement des capacités, en particulier dans les pays visés par l'élargissement et le Partenariat oriental.

Contact: dominic.maugeais@iep-berlin.de



A propos de l'OGfE

La **Société autrichienne pour la politique européenne** (Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, ÖGfE) est une plateforme non-gouvernementale et non-partisane constituée principalement par les partenaires sociaux autrichiens. Nous informons sur l'intégration européenne et nous défendons un dialogue ouvert sur les questions d'actualité de la politique et des politiques européennes et leur pertinence pour l'Autriche. ÖGfE a une longue expérience dans la promotion du débat européen et agit comme un catalyseur pour la diffusion d'informations sur les affaires européennes.



Cette publication en français a été produite dans le cadre du programme WB2EU avec le soutien du programme Erasmus+ Jean Monnet de l'Union Européenne ainsi que la Austrian Society for European Politics (ÖGfE). Le soutien de la Commission européenne à la production de cette publication ne constitue pas une approbation des contenus qui ne reflète que le point de vue des auteurs, et la Commission ne saurait être tenue pour responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations qu'elle contient.

