



Adopté le 4 février 2015 - Bruxelles

Propositions relatives à une position du groupe S&D concernant les Balkans occidentaux et leur "perspective européenne"

Lors du sommet tenu en juin 2003 à Thessalonique, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont promis une "perspective européenne" aux pays des Balkans occidentaux et ont clairement déclaré que "l'avenir des Balkans était au sein de l'Union européenne".

L'Union a besoin d'une stratégie d'élargissement active qui préserve l'engagement ferme des pays de l'élargissement, d'une part, et favorise et renforce le processus d'adhésion dans les Balkans occidentaux, d'autre part, surtout si elle veut conserver son influence sur le processus de démocratisation et de stabilisation. La Russie et la Turquie jouent déjà un certain rôle dans la région, une préoccupation qui est régulièrement mise en avant par les homologues du groupe S&D dans les pays des Balkans occidentaux, en particulier en Serbie, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. Cependant, pour y parvenir, il y a lieu de prendre des mesures pour convaincre les gouvernements et les sociétés des Balkans occidentaux de l'avantage politique et économique que représente l'intégration européenne. Dans le même temps, et comme l'a souligné l'ancienne députée européenne S&D Maria Eleni Koppa dans son rapport de 2012 concernant l'élargissement, ces mesures devront contribuer à créer les conditions, non seulement politiques, mais également économiques et sociales, de l'adhésion à l'Union.

La déclaration récente de Jean-Claude Juncker selon laquelle "aucun élargissement supplémentaire n'aura lieu au cours des cinq prochaines années" a été problématique dans la mesure où elle a provoqué un malaise dans l'opinion publique des Balkans occidentaux, malgré les déclarations rassurantes de la haute représentante Mogherini et du commissaire Hahn. Les motifs sous-jacents aux déclarations de M. Juncker trouvent leur origine dans la grande "fatigue de l'élargissement", souvent évoquée, et dans l'ambiance populiste actuelle qui établit un lien entre l'élargissement et l'augmentation de la migration et de l'insécurité. Bien que la récente déclaration de M. Juncker s'adresse clairement aux citoyens de l'Union, elle a également des répercussions externes indéniables: les responsables politiques, en particulier les forces politiques européennes réformistes, et la société des Balkans occidentaux s'inquiètent des effets d'une telle déclaration sur la politique en matière d'élargissement menée jusqu'à présent par l'Union.

Le commissaire Hahn et la haute représentante Mogherini se sont tous deux efforcés d'adopter un ton rassurant, Mme Mogherini proposant que les cinq prochaines années soient mises à profit pour préparer les pays des Balkans occidentaux à une prochaine étape en 2020. Cependant, lors de son audition au Parlement européen le 30 août, le commissaire désigné, M. Johannes Hahn, n'a pas répondu à la question posée par le groupe S&D à propos de ce qu'il deviendrait des pays comme l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), la Bosnie-Herzégovine ou le Kosovo, qui n'ont même pas encore entamé les négociations d'adhésion. Selon la déclaration de M. Juncker, et à condition que ces pays

remplissent les critères requis, la Commission européenne serait-elle prête à entamer des négociations d'adhésion avec eux avant 2020 ou cela aurait-t-il été exclu d'emblée?

La poursuite des négociations d'adhésion en cours sans ouvrir de négociations supplémentaires au cours des cinq prochaines années risque manifestement de diviser davantage les Balkans occidentaux. Les pays seraient divisés entre ceux qui ont déjà entamé des négociations d'adhésion et ceux qui sont relégués en queue de peloton et qui, indépendamment de leurs efforts de réforme, devront attendre au moins cinq années de plus avant d'atteindre le même stade dans le processus d'adhésion à l'Union.

Au cours de la décennie écoulée, la Commission européenne a réagi à la position de plus en plus sceptique des États membres de l'Union européenne et de leurs citoyens face à un nouvel élargissement en rendant le processus d'adhésion moins cohérent et moins clair. Par conséquent, plus les critères d'adhésion sont devenus détaillés (références, priorités clés, etc.), plus l'engagement de l'Union en faveur de l'adhésion des Balkans occidentaux a été mis en cause dans les pays concernés.

Cependant, il est tout aussi essentiel que les pays des Balkans occidentaux mettent pleinement en œuvre les réformes convenues dans le processus de pré-adhésion et d'adhésion, qu'ils effectuent les tâches qui leur incombent afin de progresser vers l'adhésion à l'Union et qu'ils soient prêts à agir et à s'acquitter de leurs obligations de manière adéquate au moment de l'adhésion.

La politique d'élargissement de l'Union doit en permanence trouver un équilibre entre un processus technique complet et des considérations politiques sur le niveau d'instrumentalisation possible et souhaitable du processus d'adhésion afin de soutenir les réformes européennes et les forces politiques réformistes dans les pays candidats et candidats potentiels.

Les efforts accomplis depuis longtemps par l'Union en vue d'une stabilité durable dans les Balkans occidentaux ne doivent pas être hypothéqués. La lutte contre la corruption et le crime organisé exige un système judiciaire indépendant et efficace, ainsi que des mécanismes de coopération régionale qui fonctionnent bien. Malgré des défis économiques et sociaux pressants (par exemple, les niveaux élevés de chômage), l'assainissement des finances publiques, la promotion de la démocratie et de l'état de droit et le renforcement des institutions démocratiques doivent se poursuivre, y compris dans le domaine de la transparence et de la liberté des médias. La stabilité politique est en jeu. En témoignent la longue impasse politique en Bosnie-Herzégovine, qui a provoqué des troubles sociaux en février 2014, la montée des tensions ethniques dans l'ARYM et les tendances nationalistes croissantes dans plusieurs pays des Balkans occidentaux.

1. Comment s'assurer que l'Union européenne conservera une politique d'élargissement active, malgré la déclaration dédaigneuse de M. Juncker?

Si la Commission européenne renonce à promouvoir l'élargissement d'une manière générale, cette attitude peut être interprétée comme une concession populiste en faveur de pans importants de l'opinion publique des États membres de l'Union. Toutefois, si l'attention de la Commission se limite aux négociations d'adhésion déjà en cours, le groupe S&D doit s'assurer que les pays candidats et candidats potentiels qui n'ont pas encore entamé leurs négociations ne seront pas laissés pour compte.

Une politique d'élargissement réussie de l'Union exige des critères d'adhésion stricts et des points de référence facilement vérifiables en ce qui concerne les progrès réalisés. Toutefois, la Commission européenne doit également jouer un rôle actif dans l'élaboration du processus d'adhésion.

Le groupe S&D doit par conséquent:

- demander des précisions sur la position de la prochaine Commission en ce qui concerne l'élargissement, en particulier à l'égard de pays comme l'Albanie (statut de candidat obtenu en juin 2014) et l'ARYM (la Commission recommande l'ouverture de négociations chaque année depuis 2009), mais aussi à l'égard de la Bosnie-Herzégovine (l'ASA n'est pas en vigueur en raison de la non-application de l'arrêt de la CEDH dans l'affaire Sejdic-Finci) et du Kosovo (ASA paraphé en mai 2014, seul pays des Balkans occidentaux n'ayant pas libéralisé le régime des visas);
- réinterpréter la déclaration de M. Juncker dans le sens de l'interprétation de la haute représentante Mogherini, c'est-à-dire s'assurer qu'au cours des cinq prochaines années, les pays des Balkans occidentaux se préparent en vue de la prochaine grande étape en 2020 et souligner que la Commission européenne doit activement les encourager à adopter et à mettre en œuvre les réformes nécessaires;
- demander à la nouvelle Commission de poursuivre les initiatives antérieures du commissaire Füle en vue de créer des forums de dialogue et de réforme (par exemple le dialogue structuré sur la justice en Bosnie-Herzégovine, lancé en juin 2011, le dialogue d'adhésion à haut niveau dans l'ARYM, lancé en 2012, le dialogue structuré sur l'état de droit au Kosovo, lancé en mai 2012, le dialogue à haut niveau sur les priorités clés avec l'Albanie, lancé en novembre 2013, etc.);
- insister pour que les progrès soient mesurés de manière juste et par l'intermédiaire de procédures transparentes;
- préconiser la poursuite de l'approche consistant à ouvrir les chapitres 23 (Appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice, liberté et sécurité) à un stade précoce du processus d'adhésion et de les clore en dernier lieu; faire dépendre l'ouverture de certains autres chapitres de points de référence dans les domaines couverts par les chapitres 23 et 24;
- mieux communiquer et encourager d'autres institutions à communiquer sur les bienfaits de l'élargissement dans les pays de l'élargissement et dans les États membres actuels.

2. Comment maintenir l'élan des réformes dans les Balkans occidentaux?

Les pays des Balkans occidentaux ont également été durement touchés par la crise économique et financière dans l'Union européenne, étant donné que leurs économies sont étroitement liées aux économies des États membres de l'Union. En effet, l'Union est le plus grand partenaire commercial des pays des Balkans occidentaux et représente plus des deux tiers de tous leurs échanges commerciaux.

La prospérité économique est essentielle à la démocratie et à la stabilité à long terme dans la région. Cependant, la situation économique difficile dans les Balkans occidentaux a visiblement réduit la capacité de ces pays à mettre en œuvre des réformes économiques et politiques ambitieuses. La récession économique et la volonté mitigée de mener des réformes politiques rendent la réalisation des critères d'adhésion à l'Union plus difficile. Il est donc important d'éviter tout relâchement significatif de l'élan réformateur et de lutter contre ce que le commissaire Füle a qualifié de "fatigue de l'adhésion" lors de la présentation des rapports sur l'état d'avancement 2014 le 8 octobre.

Les Balkans occidentaux auront besoin d'un soutien supplémentaire afin de maintenir l'élan réformateur au cours des cinq années à venir. Ce ne sont pas les critères d'adhésion à l'Union qui contribuent à faire évoluer une culture politique dans laquelle les compromis politiques sont vus d'un mauvais œil, qui privilégie le pouvoir des hommes forts et dans laquelle le boycottage parlementaire est monnaie courante au sein des partis de l'opposition. Lors du processus de (pré-)adhésion, le nouveau commissaire à l'élargissement devra définir des points de référence qui inciteront les gouvernements à poursuivre leurs programmes de réforme ambitieux et à ne pas perdre de vue leur objectif, à savoir l'adhésion à l'Union.

Moins la politique d'élargissement de l'Union est portée par une adhésion concrète et imminente, plus elle doit investir dans un soutien actif aux processus de réforme en vue de l'adhésion afin de ne pas perdre l'élan suscité. L'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux ne sera efficace que si l'adhésion à l'Union et les réformes politiques et économiques connexes sont considérées comme des progrès politiques, économiques et sociaux par les citoyens et bénéficient, à ce titre, de leur soutien.

Le groupe S&D doit par conséquent:

- demander au Conseil de réaffirmer clairement que la perspective d'adhésion est réelle et possible, aussi longtemps que les candidats respectent leurs propres engagements;
- appeler la Commission à définir des étapes du processus de pré-adhésion et d'adhésion qui augmentent la visibilité du processus d'élargissement pour les citoyens des pays concernés (voir l'effet positif qu'a eu la libéralisation du régime des visas 2009-2010 sur l'élan réformateur);
- proposer à la Commission d'indiquer un nombre plus réduit de priorités/priorités clés et de fournir un soutien plus ciblé à ces priorités clés du moment qui devraient être déterminées en collaboration avec les gouvernements nationaux et la société civile afin d'accroître leur participation au processus de réforme;
- lutter contre la perception, largement répandue dans les Balkans occidentaux, selon laquelle le seuil d'adhésion à l'Union est de plus en plus difficile à atteindre en raison du manque de volonté inavoué de l'Union d'accepter de nouveaux membres;
- mettre l'accent sur le fait qu'un pays n'est en mesure de bénéficier pleinement de l'adhésion à l'Union que s'il est réellement prêt à devenir membre du système politique et économique de plus en plus complexe de l'Union (voir les récents progrès accomplis par l'Union dans le domaine de l'intégration économique et l'attention accordée par la stratégie d'élargissement 2013 à la gouvernance économique dans le processus d'adhésion);
- insister sur la dimension sociale de l'élargissement et répéter que le groupe continuera à œuvrer en faveur de normes sociales plus élevées et de conditions de travail décentes dans les pays candidats;
- insister sur la viabilité des réformes au niveau législatif et demander un suivi continu de leur mise en œuvre.

3. Comment expliquer à nos électeurs pourquoi il faut poursuivre la politique d'élargissement?

En 2012, Eurobaromètre a pour la première fois indiqué que la majorité des citoyens de l'Union européenne étaient contre un nouvel élargissement de l'Union. L'Allemagne (20 % d'opinions favorables) est en tête des pays dans lesquels une majorité de citoyens s'oppose à un nouvel élargissement, tandis que la Pologne (62 % d'opinions favorables) se classe en première position des pays où une majorité de citoyens est favorable à la poursuite de l'élargissement.

Dans de nombreux États membres, les raisons fréquemment invoquées pour expliquer la "fatigue de l'élargissement" sont les suivantes: l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie n'avait pas été suffisamment préparée et des difficultés croissantes à poursuivre l'intégration politique et économique sont perçues au sein de l'Union.

Il est toutefois impossible de comprendre correctement la "fatigue de l'élargissement" généralisée sans tenir compte des effets de la crise économique et financière et de la tendance croissante à la renationalisation dans plusieurs États membres de l'Union européenne.

En revanche, l'adhésion de la Croatie le 1^{er} juillet 2013 a envoyé un signal positif et encourageant à ses voisins des Balkans occidentaux. La Croatie et la Slovénie continuent à promouvoir tant la poursuite de l'élargissement de l'Union dans la région que la poursuite des réformes européennes dans les pays voisins. La perspective d'adhésion à l'Union reste la motivation la plus efficace pour la mise en œuvre de réformes politiques et économiques globales. Ces réformes sont nécessaires pour atteindre l'objectif de la politique étrangère de l'Union, à savoir ancrer fermement la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité dans les Balkans occidentaux.

Compte tenu de l'importance des Balkans occidentaux pour le fondement même de la politique étrangère de l'Union, il est tout simplement impensable que cette dernière se désengage de la perspective d'élargissement aux pays des Balkans occidentaux restants. L'Union ne peut faire fi de ses responsabilités à l'égard de ses voisins européens immédiats. Sa politique d'élargissement doit tenir compte de l'histoire des Balkans occidentaux, faite de tensions ethniques, et des efforts en cours visant à renforcer les bonnes relations de voisinage dans la région.

Le groupe S&D doit par conséquent:

- mettre l'accent sur les avantages concrets d'une perspective d'adhésion à l'Union pour les Balkans occidentaux à l'avenir (par exemple la sécurité et la stabilité dans le voisinage de l'Union, les perspectives en matière de coopération économique, d'état de droit et de lutte contre la criminalité organisée, contre la corruption, contre l'immigration clandestine), sans se contenter de réitérer machinalement une promesse d'adhésion faite en 2003 au sommet de Thessalonique;
- sensibiliser les citoyens de l'Union européenne, largement sceptiques, au processus d'adhésion détaillé et complexe qui repose sur des critères définis (critères de Copenhague), sur une méthodologie détaillée, sur un contrôle minutieux de la législation en vigueur et sur le suivi et l'évaluation constants des efforts de réforme;
- participer régulièrement à des débats publics et à des tables rondes sur l'élargissement - politique d'élargissement, perspectives d'élargissement, processus d'élargissement - afin d'orienter plus activement le débat sur l'élargissement dès aujourd'hui (sans attendre l'adhésion effective des pays des Balkans occidentaux à l'Union européenne).

4. Comment renforcer la coopération régionale dans les Balkans occidentaux?

La politique de M. Juncker risque clairement de scinder les pays des Balkans occidentaux en deux groupes: ceux qui ont déjà entamé des négociations d'adhésion et ceux qui pourraient être contraints d'attendre encore plus longtemps avant d'entamer leurs négociations d'adhésion en raison de la position restrictive de M. Juncker concernant la politique d'élargissement.

Cependant, il ne suffit pas de préparer individuellement les pays des Balkans occidentaux à une adhésion à l'Union. En tant que futurs membres de l'Union européenne, ils devront coopérer ensemble quotidiennement au sein et en dehors des institutions de l'Union. Les relations de bon voisinage sont la pierre angulaire de l'intégration européenne. La politique d'élargissement de l'Union et les pays candidats et candidats potentiels ne peuvent donc que tirer parti de l'attention accrue accordée à la coopération régionale.

Le groupe S&D doit par conséquent:

- demander que l'Union joue un rôle plus actif dans la médiation des litiges entre candidats ou entre un pays candidat et un État membre existant; si ce n'est pas possible, encourager les parties en litige à résoudre leurs différends par l'intermédiaire d'une méthode de médiation ou d'arbitrage de leur choix;
- soutenir la nouvelle haute représentante en rétablissant les pourparlers entre Belgrade et Pristina au niveau politique le plus élevé, afin d'engager la responsabilité des responsables politiques des deux pays concernant les progrès réalisés dans le cadre de la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo;
- demander un soutien maximal de l'Union en faveur d'initiatives régionales telles que le Conseil de coopération régionale, etc.;
- soutenir des initiatives telles que la conférence sur les Balkans occidentaux, qui a eu lieu à Berlin le 28 août 2014 et a notamment abordé l'intégration régionale (l'Autriche accueillera la prochaine conférence sur les Balkans occidentaux, tandis que le nouveau commissaire à l'élargissement sera autrichien);
- utiliser activement la conférence des dirigeants du PSE (et du S&D) des Balkans afin de souligner la nécessité d'une coopération régionale renforcée et de meilleure qualité dans les Balkans occidentaux;
- apporter un soutien et promouvoir le soutien aux ONG qui favorisent la réconciliation et le dialogue entre personnes de régions ou de pays en conflit.

5. Comment rendre notre engagement envers l'élargissement plus uniforme, et donc plus crédible, au sein de la famille du PSE?

Dans sa présentation des rapports sur l'état d'avancement 2014 à la commission des affaires étrangères du Parlement européen, le commissaire Füle a annoncé que le renforcement des institutions démocratiques serait la priorité de la politique d'élargissement de l'Union cette année. Il a également évoqué l'importance de créer et de maintenir un "dialogue constructif et durable sur l'ensemble du spectre politique".

Lorsque l'on tient compte des relations difficiles entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition dans plusieurs pays de la région, il est évident qu'un véritable changement de climat politique s'impose. Dans l'ARYM et en Albanie l'opposition boycotte actuellement le parlement. Dans l'ARYM, c'est le SDSM, parti frère du groupe S&D, qui bloque le parlement, tandis qu'en Albanie, c'est le Parti démocrate (PD).

L'adhésion à l'Union ne peut être considérée comme un processus purement technique mené par la Commission européenne en collaboration exclusive avec les autorités compétentes de l'État. En réalité, l'adhésion à l'Union est la réalisation d'un objectif politique à long terme.

C'est l'achèvement d'un processus politique complet, ainsi que le point de départ d'un processus beaucoup plus complexe dans lequel les Balkans occidentaux contribueront au projet d'intégration en cours entre plus de 28 États membres de l'Union européenne.

L'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux vise à ancrer fermement ces pays dans le concert des pays européens qui respectent les valeurs et les objectifs communs exprimés dans les articles 2, 3 et 4 du TUE. L'intégration européenne doit mener au progrès politique, économique et social et doit être exprimée par la volonté de ceux qui, au sein du gouvernement, souhaitent coopérer pour faire progresser le projet d'intégration politique de l'Union, partager la prospérité économique et la solidarité avec les pays voisins et parler d'une seule voix sur la scène internationale.

Ce sont des tâches importantes pour tous les partis politiques engagés en faveur des réformes européennes, de l'adhésion à l'Union et de la poursuite de l'intégration européenne. L'intégration des Balkans occidentaux dans l'Union ne peut réussir que si des réformes parfois douloureuses sont perçues par les citoyens comme étant nécessaires et comme apportant le progrès politique, économique et social. Il est du devoir des partis politiques d'agir en tant qu'intermédiaires entre le peuple et l'État. Il leur incombe donc d'expliquer les réformes et d'ancrer l'idée et les valeurs de l'Union européenne parmi les dirigeants politiques, au sein l'administration nationale, ainsi que dans la société en général. Les réformes et la modernisation de ces pays et de ces sociétés devraient avant tout être envisagées comme des objectifs à part entière au niveau national, même si elles font partie de la progression normale. L'adhésion à l'Union n'est qu'un catalyseur; elle fournit les motivations, le savoir-faire, etc.

Le groupe S&D doit par conséquent:

- accroître sa présence, notamment en participant activement à des conférences, à des événements publics et à des événements organisés par les partis dans les Balkans occidentaux afin d'apporter un soutien visible aux forces politiques réformistes;
- contribuer, dans ces pays et en concertation avec des partenaires d'autres familles politiques au niveau européen, à la construction du consensus politique au niveau national sur la question de l'adhésion à l'Union. Cette démarche donnera lieu à des mesures durables sur le plan interne dans ces pays sur la voie de l'adhésion, quels que soient les changements et les évolutions au niveau des gouvernements;
- s'engager plus étroitement avec des partis frères dans les Balkans occidentaux, recenser les nouveaux partis partenaires potentiels dans les pays où le groupe S&D n'a pas encore établi de partenariats officiels¹ et, dans les pays où il existe plus d'un parti frère (Monténégro et Serbie), encourager ces partis à coopérer plus étroitement;
- soutenir tous les efforts visant à une meilleure coordination entre le groupe de travail Balkans occidentaux du PSE et le comité de pilotage Willy Brandt du S&D;
- apporter un soutien d'experts thématique si nécessaire et, grâce à des initiatives conjointes avec les partis frères, établir et renforcer les contacts entre les experts des pays des Balkans occidentaux et de divers États membres de l'Union européenne;

¹ Les partis frères du S&D sont les suivants: Parti socialiste d'Albanie (PS), Parti social-démocrate de Bosnie-Herzégovine (SDP BiH), Union sociale-démocrate de Macédoine (SDSM), Parti social-démocrate (SDP) et Parti démocratique des socialistes (DPS) au Monténégro, Parti démocratique (DS) en Serbie. Il n'y a pas de parti frère au Kosovo. Tous ces partis sont membres associés du PSE et membres à part entière de l'Internationale socialiste, à l'exception de l'Union sociale-démocrate de Macédoine (SDSM), qui y a le statut d'observateur. Le SDP et le DPS (Monténégro) et le DS (Serbie) ont également participé à la conférence de l'Alliance progressiste à Leipzig en mai 2013; le SDSM Macédoine est membre du conseil de l'Alliance progressiste. En Serbie, le groupe S&D a également eu des contacts avec le Parti socialiste gouvernemental de Serbie (SPS) et le Parti social-démocrate de Serbie, qui fait partie de l'alliance électorale au pouvoir, menée par le SNS. En septembre 2014, le Nouveau Parti démocratique (NDS) de Serbie a demandé à adhérer au PSE et a annoncé qu'il se rebaptisait Parti social-démocrate.

- s'efforcer de coopérer avec la société civile, surtout dans les pays où le groupe S&D n'a pas de parti frère (Kosovo), étant donné que la société civile joue un rôle important au niveau de la supervision des processus de réforme européens et liés à l'adhésion;
- continuer à organiser la conférence des dirigeants du PSE des Balkans et s'assurer que les dates coïncident avec les congrès ou du PES ou d'autres partis ou avec les sommets importants au niveau de l'Union (par exemple les sommets du Conseil européen consacrés à la gouvernance économique, à l'élargissement, etc.);
- mettre en place une deuxième conférence des dirigeants des Balkans par an afin de réunir les présidents des groupes politiques siégeant dans les parlements nationaux, ainsi que des députés importants.

Décembre 2014
Knut Fleckenstein/ JW