

AU-DELÀ DU MUR

Conférence de Belgrade, 14-15 décembre 2009

« L'UE et les pays de l'ex-Yougoslavie – Un état des lieux »

Discours de **Pierre Mirel*** (14 décembre 09)

* Directeur chargé des relations avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo ; DG élargissement ; Commission européenne





Mesdames et Messieurs,

C'est un plaisir pour moi d'intervenir ce matin. Un plaisir d'autant plus grand que les nouvelles de Bruxelles sont bonnes : le Conseil a décidé le 8 décembre 2009 de mettre en œuvre l'Accord intérimaire avec la Serbie, c'est-à-dire le volet commercial de l'Accord de Stabilisation et d'Association (ASA).

C'est une très bonne nouvelle puisque l'ASA est la première étape du processus d'intégration européenne. Il appartient maintenant à la Serbie (je cite le Conseil) de "maintenir ses efforts de coopération avec le TPI pour obtenir des résultats positifs supplémentaires". De sorte que, lorsque le Conseil reviendra sur cette question dans six mois, la voie puisse être totalement ouverte.

D'autres bonnes nouvelles sont venues de Bruxelles au cours des mois passés, confirmées par le récent Conseil et endossées par le Conseil européen vendredi dernier [NDLR - *i.e.* le 11 décembre 2009]:

- **Monténégro:** candidature présentée à la Présidence française en décembre 2008, demande d'Avis du Conseil à la Commission en avril, remise des réponses au questionnaire par le PM Djukanovic mercredi dernier [NDLR - *i.e.* le 9 décembre 2009]. La Commission va maintenant préparer son Avis;
- **Albanie:** candidature présentée à la Présidence tchèque en avril 2009, demande d'Avis du Conseil à la Commission en novembre, remise du questionnaire au Premier ministre Berisha le 16 décembre. La Commission préparera son Avis après réception des réponses du gouvernement au printemps 2010;
- **Croatie:** suite à son accord avec la Slovénie pour recourir à un tribunal arbitral sur le litige frontalier, les négociations d'adhésion ont repris leur cours dynamique et "sont entrées dans leur phase finale", pour citer le Conseil. Celui-ci a toutefois souligné les efforts importants que la Croatie doit accomplir dans de nombreux domaines. J'y reviendrai;
- **Ancienne Rép. Youg. de Macédoine (ARYM):** Après un Avis négatif en 2005, la Commission a recommandé l'ouverture des négociations d'adhésion, estimant que les

conditions posées pour ce faire avaient été remplies. Le Conseil traitera cette recommandation lors de la prochaine présidence;

- **Visas:** l'autre grande nouvelle est bien sûr la décision du Conseil de lever l'obligation de visas pour les citoyens de Serbie, du Monténégro et de l'ARYM. Une décision tant attendue ! Elle brise un mur politique et psychologique. Une génération qui n'a jamais vu l'autre côté de la frontière va enfin pouvoir circuler librement.

Je sais bien que cette décision a créé de grandes frustrations à Tirana et à Sarajevo. Mais soyons clairs. Les conditions pour abolir les visas étaient les mêmes pour tous les pays. Certains les ont remplies de façon sérieuse et rapidement, d'autres non.

Toutefois, à la lumière des progrès réalisés au cours des mois passés, nous sommes confiants. Nous devrions pouvoir proposer l'abolition des visas pour l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine au 1^{er} semestre 2010.

Et le Conseil vient d'affirmer que le Kosovo devrait aussi obtenir la libéralisation des visas une fois les conditions remplies, invitant la Commission à mettre en œuvre l'approche qu'elle avait elle-même proposée dans son Etude Kosovo adoptée le 14 octobre 2009.

Déblocage de l'Accord Intérimaire avec la Serbie, négociations d'adhésion, préparation des Avis de la Commission, abolition des visas: voilà bien des signes tangibles, positifs, de l'engagement de l'UE envers les Balkans occidentaux.

Un mot est la clé du succès de cet engagement: « conditionnalité ». La conditionnalité est au cœur du processus d'intégration européenne, comme elle l'a été lors du 5^{ème} élargissement. L'abolition des visas est exemplaire à cet égard. Lorsque les conditions sont remplies, alors l'UE respecte ses engagements.

Un autre mot clé est au cœur de l'élargissement: « le consensus ». Il est double ce consensus: d'une part, au sein du Conseil où l'étape suivante ne peut pas être franchie sans un accord unanime des 27. Et d'autre part, dans les pays aspirant à l'adhésion où l'absence de consensus ne peut que ralentir les réformes.

C'est ce consensus de toute la société hongroise, polonaise, lettone, slovaque, et autres, qui a permis à l'Europe centrale, en 15 années, de s'intégrer à l'UE. Les critères de Copenhague ont guidé la transition politique et l'intégration à l'UE de ces pays.

D'aucuns disent aujourd'hui que la transition économique a révélé ses faiblesses, au vu des conséquences de la crise. Mais je ferai remarquer que la politique et la finance prennent parfois des chemins que la raison ignore. Et puis, les nouveaux Etats membres n'ont pas l'apanage des déficits budgétaires, loin s'en faut.

En fait, quel formidable succès en 15 années! Une transition politique réussie, la démocratie fermement installée, la paix et la stabilité assurées.

De son côté, suivant un chemin divergeant de celui des pays de l'Europe centrale, la Yougoslavie éclatait, minée par le nationalisme et les conflits ethniques. Construction artificielle? Réconciliation inachevée ? Ca n'est pas à moi qu'il appartient de le dire. Quoiqu'il

en soit, c'est une génération perdue. Des économies qui ont reculé. Un niveau de vie qui a régressé. Le PIB de Serbie est revenu cette année, je crois, à son niveau d'il y a 20 ans.

De grands progrès ont néanmoins été accomplis depuis le Sommet de Thessalonique en 2003. La perspective européenne des Etats de l'ex-Yougoslavie prend forme. Les accords de Stabilisation et d'association ont été signés avec tous les pays. Combinés avec CEFTA, ils établissent un cadre législatif qui devrait stimuler les investissements. Le processus "vertueux" d'intégration européenne se met en place. En bref, l'eupéanisation est en marche à travers les réformes engagées.

En d'autres termes, à mesure que des réformes sont accomplies et que les conditions sont remplies, les pays progressent vers l'UE et celle-ci engage l'étape suivante. Je sais bien que l'on a glosé depuis quelques mois, dans plusieurs capitales, sur la frilosité européenne envers les Balkans occidentaux. Mais n'est-il pas logique de vouloir mettre en ordre la maison "Europe" avant d'y accueillir de nouveaux invités ?

Depuis lors, le Traité de Lisbonne est entré en vigueur. Ses dispositions sur le vote au Conseil devraient faciliter l'intégration des 27, renforçant ainsi la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres, élément souvent oublié des critères de Copenhague. Et la création d'une voix unique pour la politique étrangère va renforcer l'engagement de l'UE envers la région.

Les décisions positives de Bruxelles que j'indiquais au début attestent de la volonté de l'UE d'avancer vers l'intégration des pays de l'Europe du Sud-Est. Et nous savons bien que c'est la perspective européenne offerte aux Balkans en 2003 qui maintient la stabilité dans la région et qui seule peut assurer une transition réussie.

Je ne crois pas que le risque d'un ralentissement réside dans l'UE. Non, le risque est bien plutôt dans les difficultés auxquelles la région elle-même est confrontée et dans la capacité des pays à les surmonter, à faire les efforts nécessaires, avec notre aide, pour s'engager résolument dans la voie tracée.

Ces difficultés sont nombreuses. Ce sont de vrais défis, la plupart étant liés au lourd héritage des guerres récentes. La Commission européenne a indiqué ces défis dans sa Stratégie d'élargissement, adoptée le 14 octobre 2009. Les récentes conclusions du Conseil les ont soulignées. J'en vois cinq principaux.

Premier défi : l'établissement et le respect de la règle de droit. Sous cette expression, nous incluons notamment l'administration publique, le pouvoir judiciaire, la corruption et le crime organisé et la bonne gouvernance.

Le moins que l'on puisse dire est que cette règle de droit est fort mal respectée dans la région. Bien sûr, à des degrés divers selon les pays. Mais, globalement, c'est le problème numéro un. Le président Tadic lui-même déclarait en mars 2009 devant le forum des économistes serbes: "le futur de la Serbie dépend de la rupture des liens entre le crime, l'économie, le judiciaire et la politique". Chaque chef d'Etat pourrait en dire autant - tant les liens tissés, à la faveur des guerres notamment, menacent la démocratie et, partant, l'intégration européenne.

La règle de droit fait partie des critères politiques de Copenhague. Or, dans ses Avis la Commission doit précisément répondre à cette question clé pour recommander l'ouverture des

négociations d'adhésion: le pays satisfait-il aux critères politiques? Y satisfait-il de façon suffisante pour que la Commission fasse cette recommandation ?

C'est donc d'abord et avant tout du respect de la règle de droit que dépend le succès du processus d'intégration européenne. Et l'UE sera intransigeante sur cette conditionnalité. Elle a aussi retenu la leçon des deux adhésions récentes [NDLR – celles de la Bulgarie et de la Roumanie, en 2007].

Dans ses conclusions, le Conseil a souligné ce point à chaque page, pour chaque pays, y compris pour la Croatie où des améliorations importantes doivent encore être faites. En particulier dans le domaine judiciaire, mais aussi dans la lutte contre la corruption et le crime organisé ainsi que sur la réforme de l'administration publique.

La réforme du système judiciaire est largement la clé du succès. Des procureurs et des juges vraiment indépendants, capables d'ignorer les pressions et les menaces, pour inculper des chefs de mafias ou des personnalités irrespectueuses de la règle de droit.

Il ne s'agit pas seulement de satisfaire à des critères. Mais d'abord et avant tout d'établir des sociétés démocratiques où les citoyens voient leurs droits respectés, bénéficient d'un système judiciaire qui fonctionne et peuvent s'exprimer librement.

A cet égard, la libre expression des media et des ONG est un autre principe intangible, hélas transgressé trop souvent par des menaces voire des attaques physiques, ou même des assassinats.

Bien sûr des efforts ont déjà été accomplis sur la règle de droit. Ils ne sont toutefois pas à la hauteur des défis. Le crime organisé ignore les frontières. Comme le représentant d'une ONG l'a dit un jour, c'est le projet multi-ethnique le plus réussi! Chaque pays doit s'attaquer à ce fléau avec détermination. Ensemble les Etats de la région doivent le combattre. Et le combat ne peut réussir sans des accords d'extradition.

Second défi : la construction de l'Etat. Certains Etats sont en effet inachevés, ce qui d'ailleurs rend d'autant plus difficile le respect de la règle de droit. La Bosnie-Herzégovine en est l'exemple emblématique alors que la volonté d'y vivre ensemble semble faire défaut et que les institutions fonctionnent mal.

Alors même que ce pays aspire à devenir membre de l'UE, il ne dispose pas d'un espace économique national, mais de règles différentes selon qu'une entreprise opère en *Republika Srpska* ou dans la Fédération¹. Quel paradoxe, alors que le marché intérieur européen abolit les frontières et unifie les règles !

L'UE et les Etats Unis se sont engagés dans un processus visant à assurer, d'une part, la transition entre le Haut Représentant et un Représentant Spécial de l'UE et, d'autre part, des réformes minimum pour que l'Etat fonctionne mieux et respecte la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le projet est toujours en cours d'examen par les leaders politiques de la Bosnie-Herzégovine, qui peinent à dégager une vision commune pour un avenir européen. C'est cette vision commune que le Conseil vient à nouveau d'appeler de ses vœux, en

¹ NDLR: La *Republika Srpska* (« République serbe ») et la Fédération (croato-bosniaque) sont les deux entités constitutives de la Bosnie Herzégovine.

confirmant qu'il ne prendra pas en considération une demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine tant que le Bureau du Haut Représentant ne sera pas fermé.

Bien que d'une nature différente, c'est un défi qui se pose aussi au Kosovo, comme le Conseil l'a souligné, notamment sur la règle de droit, sans préjudice de son statut international. Le Rapport de Progrès de la Commission européenne a indiqué les défis du Kosovo au regard de la règle de droit. Le Conseil les a soulignés. La mission EULEX a la charge d'aider à cet égard. Et le Conseil a appelé la Serbie à coopérer pleinement avec EULEX, coopération amorcée avec le protocole sur la coopération policière signé avec EULEX.

Troisième défi : les disputes de frontières. La plupart des frontières entre les Etats de l'ex-Yougoslavie ne sont pas démarquées et agréées. Suite à son accord récent avec le Kosovo, L'ARYM est le seul pays qui n'a pas de litige frontalier avec ses voisins. La volonté politique des Etats a jusqu'alors manqué. Comment parler de coopération régionale si les questions bilatérales ne sont pas réglées? Les pays doivent s'engager dans cette voie avec détermination. Car l'UE ne veut pas importer d'instabilité, comme le Commissaire Rehn l'a indiqué.

Quatrième défi : la justice transitionnelle. Elle comprend trois volets: la coopération avec le TPI de La Haye; la poursuite des autres criminels de guerre devant les cours nationales; et la réconciliation.

Premier volet: la coopération avec le TPI est emblématique. La Bosnie-Herzégovine coopère de façon satisfaisante, ce qui n'est plus le cas de la Croatie, selon le procureur Brammertz. Alors que la Serbie a amélioré sa coopération de manière significative. C'est une étape indispensable, elle n'est pas suffisante.

Deuxième volet: il concerne la poursuite des centaines d'autres criminels de guerre devant les cours *nationales*. De grands progrès ont été réalisés et la coopération entre les procureurs s'est accrue. Des efforts importants restent à accomplir et des accords d'extradition sont indispensables pour réussir pleinement.

Troisième volet: la réconciliation. Ce fut la base de la construction européenne. C'est un processus difficile car les cicatrices sont toujours à vif. Cela suppose de regarder la vérité en face et de la dire, en bref d'engager un vrai processus de recherche historique. Des ONG courageuses s'y sont engagées avec leur initiative RECOM. Nous la soutenons. Les gouvernements devraient la soutenir.

Ceci passe également par une ré-écriture des livres d'histoire. Il faut tirer les leçons de Srebrenica *et* de Jasenovac², de Vukovar *et* de Mostar. Hélas, ça n'est pas le chemin qui est pris, alors que persiste en Bosnie-Herzégovine le système de deux écoles sous le même toit.

Cinquième défi: il y a encore des dizaines de milliers de **réfugiés et de personnes déplacées**, certaines vivant dans des conditions précaires. Comment les responsables de l'UE pourraient-ils justifier l'adhésion des pays dans ces conditions?

² NDLR: créé par le régime des Oustashis dans l'Etat indépendant de Croatie (NDH), le camp de Jasenovac fut le lieu d'internement et d'exécution de centaines de milliers de Serbes, Juifs et Tziganes pendant la Seconde Guerre mondiale.

Il faut mettre un terme à cet héritage des guerres en offrant un choix clair aux personnes: retour dans le pays d'origine ou intégration dans leur pays d'accueil. Et nous sommes prêts à faciliter un tel accord entre les pays concernés, y compris par une aide financière, dans le cadre du processus dit « de Sarajevo ».

Le Mur de Berlin est tombé il y a 20 ans. Mais il y a encore tant de murs politiques et psychologiques entre les pays des Balkans. Ce sont toujours, en quelque sorte, les fantômes de Jasenovac et de Srebrenica, de Vukovar et de Mostar qui continuent à hanter la région.

Or l'établissement de relations de bon voisinage et la coopération régionale sont des conditions mêmes du processus de stabilisation et d'association. De son côté, l'UE promeut activement cette coopération sur des projets concrets: Traité de l'énergie, Traité transports en cours de finalisation, soutien au Centre de Coopération régionale, stratégie sur le Danube, accord récent pour les investissements entre la Commission et les IFIs, ce qui devrait faciliter notamment le financement des grands projets d'infrastructures.

Les gouvernements doivent donc s'engager résolument dans une vraie coopération régionale, pour des relations apaisées de bon voisinage. Il y a eu jusqu'alors de nombreuses conférences et des déclarations bienvenues. Le moment est venu de transcrire ces engagements en initiatives, de passer des paroles aux actes.

Ces initiatives et actions du haut, des gouvernements, ne réussiront toutefois que si la société civile se mobilise. Le premier sommet des jeunes, des ONG des Balkans sur les droits humains, qui a eu lieu à Belgrade le week-end dernier est une initiative qu'il convient de saluer. Une double approche est nécessaire: du haut et du bas. Nous soutenons par ailleurs la société civile avec une dotation de €8 millions.

Comme le disait Ivan Vejvoda à Bruxelles il y a quelques jours, les Balkans occidentaux ont toujours été sous un toit commun, en général imposé par l'extérieur. Pour la première fois, leur toit commun, l'Europe, est un toit volontairement choisi. Comme ce le fut lors du 5^{ème} élargissement.

Mon vœu le plus cher est que nous réussissions ensemble à nous abriter sous ce même toit dès que possible. Les frontières ne seront pas abolies: elles s'ouvriront. L'identité de chacun ne s'effacera pas: elle enrichira le groupe. La paix et la stabilité seront assurées, pour un mieux être des citoyens.

Merci, pour votre attention.