



Parlement autrichien

La contribution des parlements de l'Union européenne à la mise en valeur du rôle mondial de l'Union européenne

Les relations entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux

Introduction de Monsieur Andreas Khol,

Président du Nationalrat autrichien

Budapest, le 7 mai 2005

1. Introduction

Par sa structure hétérogène basée sur les ethnies, la culture, la tradition et la religion, une mosaïque de peuples, de cultures et de langues unique en Europe s'est développée au cours des siècles dans les **Balkans**¹. Cette mosaïque s'est maintenue aussi longtemps qu'une coexistence pacifique avait été imposée, que ce soit comme partie d'un empire multinational ou d'une dictature multiethnique. Les deux régimes n'ont cependant pas pu apporter une solution durable aux tensions existant entre les nombreux groupes ethniques pour permettre leur cohabitation pacifique.

C'est avec la **Chute du Rideau de Fer** et la disparition de l'étau dictatorial constitué par le « socialisme autogéré yougoslave » qu'ont commencé les conflits armés dans l'ex-Yougoslavie. Tandis que les pays d'Europe centrale et orientale se consacraient pleinement à la transformation du système, condition sine qua non pour leur actuelle adhésion à l'Union, l'écroulement d'un Etat multiethnique et multireligieux a entraîné une tragédie de guerres, de génocide et de « purification ethnique ». En Albanie, au cours de la deuxième moitié des années 90, des situations semblables à une guerre civile ont anéanti les premiers progrès accomplis. Durant ces périodes de crise, il existait, parallèlement aux anciennes structures du régime socialiste, un pseudo-système de marché incontrôlé d'exploitation dans une économie souterraine et des structures de clans qui se sont développées, au profit de quelques-uns et au préjudice de la population. Les prestations publiques ne pouvaient plus et ne peuvent toujours pas être financées ; ainsi par exemple 50% des Bosniaques et des Albanais vivent près ou en-dessous du seuil de pauvreté, et la population est souvent contrainte à émigrer.

Depuis **Dayton en 1995**, certains progrès ont été réalisés, de nombreuses personnes expulsées sont retournées dans leurs foyers, les villages dévastés se sont reconstruits, les champs de mines sont déminés, la peur de massacres semble passée. Néanmoins, les Balkans restent une région où nombre des problèmes essentiels de l'ordre mondial se posent avec une grande insistance, comme les limites du droit à l'autodétermination, le traitement des conflits ethniques, la nécessité de gestion de crises, une nouvelle forme de sauvegarde de la paix ou la légitimité d'interventions humanitaires.

Au cours des dernières années, l'**Union européenne** a contribué de manière décisive à la victoire des forces démocratiques en Serbie, elle a joué un rôle tout particulier pour éviter une guerre civile en Macédoine. L'Union a repris de l'ONU la mission de police et l'EUFOR

¹ La notion des Balkans comprend plusieurs définitions qui ne peuvent pas être traitées ici en détail.

(autrefois SFOR) en Bosnie-Herzégovine, et de l'OTAN la mission militaire en Macédoine (FYROM). Bien que la fin des conflits armés n'ait été possible que par la force militaire des Etats-Unis, l'Union européenne se doit aujourd'hui d'apporter une paix durable liée au bien-être et à la stabilité. Le problème d'image de l'UE qui souffre de ne pas être - comme les Etats-Unis - associée à « l'action » devrait être surmontable.

L'objectif prioritaire sera de transformer les Balkans occidentaux en **zone de stabilité**. Pour garantir une paix durable, il n'y a qu'une seule option: l'implication de toute la région dans le processus d'intégration européenne, ce qui est sans doute l'impulsion la plus efficace pour faire avancer les processus de transformation intérieurs.

2. Agenda de Salonique

Les Balkans occidentaux comprennent, dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union, les Etats de Croatie², de Bosnie-Herzégovine, l'Union des Etats de Serbie-Monténégro, la Macédoine (FYROM) et l'Albanie.

Contrairement aux pays visés par la politique européenne de voisinage, ces pays peuvent envisager une adhésion à l'UE, comme cela a été arrêté en 2000 à Feira et à Zagreb, et confirmé en 2002 à Copenhague ainsi qu'en 2003 lors du Conseil européen et du Sommet de Salonique. Le **Processus de stabilisation et d'association** (PSA) a été lancé : Son objectif est une association formelle avec l'Union européenne, comprenant d'une part une zone de libre échange, et de l'autre - comme pour les Accords européens conclus avec les anciens candidats à l'adhésion du dernier cycle d'élargissement – les réformes visant à l'adoption de *l'acquis communautaire* en vue d'une future adhésion.

L'**Agenda de Salonique** prévoit notamment la consolidation ultérieure de la paix et de la stabilité et la promotion du développement démocratique, la lutte contre le crime organisé, ainsi qu'un « PSA enrichi » par des partenariats européens. Les critères de Copenhague de 1993 sont applicables, comme pour le dernier cycle d'élargissement, ainsi que certains

² Une révision paraît s'imposer en raison du statut de candidat à l'adhésion de la Croatie.

autres critères spécifiques. Ceux-ci comprennent la coopération sans réserve avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), la sauvegarde des droits de l'homme et des minorités, la création de réelles possibilités de retour pour les réfugiés et les personnes déplacées et un engagement effectif en faveur de la coopération régionale. Chaque pays poursuit son propre chemin en vue de l'adhésion européenne, selon ses propres capacités et selon son propre rythme.

En tant qu'instrument complémentaire, le **Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est** a été créé, dès juin 1999, au lendemain de la guerre du Kosovo et avant le PSA, pour coordonner le travail de plus de 60 Etats et organisations, dirigé depuis 2002 par M. Erhard Busek.

Les **Accords de stabilisation et d'association (ASA)** avec la Croatie et la Macédoine (FYROM) sont entrés en vigueur, des négociations en vue de la conclusion d'un ASA sont en cours avec l'Albanie et le Kosovo. Pour la Bosnie-Herzégovine, une étude de faisabilité de la Commission européenne est disponible, mais les négociations n'ont pas encore été ouvertes. Le 12 avril 2005, la Commission européenne a adopté l'étude de faisabilité pour la Serbie-Monténégro, dans laquelle elle recommande l'ouverture d'entretiens sur des relations plus étroites. Les rapports annuels de la Commission européenne servent de fil conducteur dans le processus de transformation³.

Après la reconstruction et la réhabilitation, ce sont maintenant la transition politique et économique et l'harmonisation avec le droit communautaire qui sont à l'ordre du jour. C'est notamment le **Programme CARDS**⁴ censé soutenir le développement qui a été doté de 5 milliards d'euros pour la période 2000-2006. Le programme comprend des mesures visant à mettre en place des capacités dans l'administration publique, la justice, la police et les services frontaliers ainsi que pour la réforme des médias.

Les mesures commerciales autonomes de l'Union permettent depuis l'automne 2000 un libre accès aux marchés communautaires pour pratiquement tous les biens – dans certains pays, ce projet a échoué en raison du manque d'institutions (mot-clé : symbole CE)

³ En dernier, le 3e rapport annuel, COM(2004)202 final, en date du 30 mars 2004 ; le prochain est attendu pour l'automne 2005

⁴ CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation

nécessaires à l'exportation. Par ailleurs, les produits communautaires bénéficiant des aides à l'exportation entrent en concurrence avec la production locale qui se trouve ainsi menacée. Le fait que les régions Objectif 1 des nouveaux Etats membres de l'Union jouxtent les Balkans occidentaux, ce qui est notamment préjudiciables aux sites industriels dans les régions frontalières, constitue également un certain problème. Les économies dépendent donc toujours très fortement des capitaux versés par les personnes émigrées.

Depuis novembre 2004, plusieurs **programmes communautaires** sont ouverts également aux pays du PSA. En outre, le nouvel **instrument de financement IPA**⁵ est prévu qui remplacera à l'avenir les instruments actuels que sont PHARE, SAPARD, ISPA et CARDS. Il devra notamment permettre de mettre l'accent sur les projets de développement à moyen terme qui ne sont pas couverts suffisamment par les fonds du programme CARDS.

Les **obstacles s'opposant à un processus de transformation rapide** ont été jusqu'à présent :

Le crime organisé et la corruption

- Le crime organisé (p.ex. le trafic des stupéfiants, des armes, des êtres humains) et la corruption sont très puissants, car ils s'adaptent rapidement aux nouvelles situations. « Les Etats faibles » sont dans ce contexte un objectif plus facile.
- Les réformes politiques sont retardées, le développement économique est ralenti, l'Etat de droit est remis en cause.

Désaccord sur la répartition du pouvoir – des structures de l'Etat encore peu solides

- Un désaccord entre les différents groupes de la population, les partis et entre les gouvernements nationaux et sous-nationaux ainsi que des dispositions constitutionnelles compliquées ou ambiguës constituent un blocage.
- La Bosnie-Herzégovine a été conçue à Dayton, comme Etat unique ayant de faibles compétences et deux entités largement autonomes définies par leurs ethnies respectives qui, elles, sont réparties en cantons et le district de Brčko – même dix

⁵ IPA – Instrument de pré-adhésion, voir COM(2004)627 final

ans après, la méfiance entre les entités reste considérable, et les Bosniaques, les Serbes ou les Croates ne semblent toujours pas considérer la Bosnie-Herzégovine dans sa forme actuelle comme leur patrie. Il y a 145 ministres, 154 gouvernements (y compris les gouvernements locaux) et les administrations qui y sont liées coûtent environ 65% du budget national.

- Une nouvelle manifestation de violence provoquée par des motifs ethniques ne semble malheureusement pas non plus exclue en Macédoine (FYROM).
- Le bon fonctionnement de la démocratie, un climat politique sain, la liberté de la presse et le respect des droits de l'homme et des minorités doivent être considérés comme prioritaires.
-

Travail de mémoire

- Dans plusieurs pays, l'extradition des présumés criminels de guerre au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) se fait avec hésitation de peur de faire le jeu des nationalistes, étant donné que certains groupes de la population les considèrent comme des « héros dans la lutte pour la liberté ». Si l'on a vraiment l'intention d'en finir avec cette sombre décennie et de tourner un regard vers l'avenir, tous ces cas devraient être examinés de façon impartiale par le TPIY, car c'est le seul moyen pour arriver à une même appréciation supranationale.
- La stabilité dans la région dépend d'un Etat de droit – et par conséquent les crimes de guerre doivent être punis. Les principes de l'Etat de droit ne doivent pas être soumis à l'opportunité politique, mais en même temps, l'Union doit respecter les sérieux efforts des pays pour retrouver les personnes recherchées et définir d'abord ce qu'il faut entendre par « une coopération pleine et entière ». Il n'y a pas de responsabilité collective pour les crimes commis par des individus ; le concept du TPIY repose sur la responsabilité pénale individuelle dont l'application doit être générale.

Capacités et/ou bases juridiques insuffisantes

- Il faut un cadre institutionnel et juridique et les capacités administratives nécessaires pour une société démocratique moderne dotée d'une économie du marché qui fonctionne.

- Il ne faut pas retarder les réformes judiciaires et policières visant entre autres le fonctionnement d'une justice indépendante et une coopération judiciaire transfrontalière.
- Il faut créer un climat de compréhension propice à l'application concrète de standards en matière de droits de l'homme.

L'avenir de l'Union des Etats de Serbie-Monténégro ainsi que le statut du Kosovo

- Une décision sera-t-elle prise en 2006 par référendum en Serbie-Monténégro ou même avant ?
- Au Kosovo, une évaluation sera réalisée au milieu de l'année 2005 pour savoir si les 61 standards internationalement applicables sont remplis (p.ex. nombre de retours, reconstruction des maisons, garanties des droits fondamentaux pour les Serbes au Kosovo, droit de libre circulation pour tous), avant que la décision sur le statut soit prise, éventuellement au début de 2006.
- La question du statut du Kosovo – d'une certaine manière une question-clé pour toute la région – devrait sans doute être réglée entre Belgrade et Pristina, avec le soutien de l'Union européenne et des Etats-Unis, sous la tutelle de l'ONU, et non pas par une décision imposée de l'extérieur.

3. Contribution des parlements de l'Union européenne à la mise en valeur du rôle mondial de l'Union européenne

Au cours des dernières années, les parlements en tant qu'acteurs décisifs ont joué un rôle de plus en plus important dans les processus démocratiques, lorsqu'il s'agissait des contacts avec les pays des Balkans occidentaux. Le parlement hongrois a pris l'heureuse initiative de lancer une enquête parmi les parlements participants, enquête à laquelle un grand nombre d'entre vous a répondu.

Les contacts parlementaires sont très variés. Il convient de rappeler d'ailleurs dans ce contexte qu'un groupe de travail existe dans le cadre de la Table de travail I du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est, sous la direction de Madame Petra Bläss, ancienne vice-présidente du Bundestag allemand, qui est en train d'élaborer une expertise sur la future coopération parlementaire en Europe du Sud-Est.

Coopération à l'échelle multilatérale

- les Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'OSCE ayant d'ores et déjà intégré les Etats des Balkans occidentaux
- la troïka parlementaire du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est (Conseil de l'Europe, OSCE et Parlement européen, actuellement sous la présidence de l'Assemblée parlementaire)
- les initiatives régionales telles que les Assemblées parlementaires de l'Initiative centre-européenne (IEC), l'Initiative adriatique-ionienne (IAI), la Coopération de la Mer noire (PABSEC) et le Processus de Coopération de l'Europe du Sud-Est (PCESE) ainsi que les nouveaux forums tels que le Forum parlementaire de Cetinje et le Partenariat régional
- les conférences des commissions techniques des pays des Balkans occidentaux (à partir du mois de juin, il y aura une conférence des commissions européennes comparables à la COSAC)
- la rencontre d'un groupe d'Etats, p.ex. des commissions extérieures des Parlements de la Croatie, de la Macédoine (FYROM) et de l'Albanie, en juin 2004, avec ou sans participation des parlements de l'Union européenne, dont la composition peut varier
- les séminaires Rose-Roth organisés par l'Assemblée parlementaire de l'OTAN
- les rencontres dans le cadre d'ONG, p.ex. EastWest Parliamentary Practise Project, EastWest Institute, Fondation Friedrich Ebert.

Coopération à l'échelle bilatérale

- de nombreuses visites « incoming » et « outgoing »
- présidents, délégations parlementaires, visites de commissions
- à l'échelle de groupes politiques et de leurs établissements de formation
- séminaires/ateliers pour parlementaires et leurs collaborateurs
- des programmes spécifiques comme p.ex. un programme commun de tolérance lancé par les parlements hongrois et serbe pour approfondir les connaissances sur les minorités dans l'autre pays
- des mesures de formation pour les collaborateurs des administrations parlementaires
- jumelage entre les parlements

Lors de telles rencontres avec/entre les parlements de la région, **les thèmes d'actualité suivants** pourront être abordés:

- questions constitutionnelles
- utilisation concrète des règlements intérieurs
- organisation des parlements – accroissement de l'efficacité, notamment en ce qui concerne
 - les procédures législatives et la légistique
 - la réforme du droit de vote et des listes électorales
 - la recherche de consensus, les négociations entre les partis
 - l'accroissement de la qualité professionnelle des fonctionnaires indépendants au parlement
 - la création de meilleures relations entre les parlementaires et leurs circonscriptions
- développement des relations entre la politique et la société civile
- qualité et mise en place de lois
- management politique, rôle des partis, financement des partis
- parlementarisme et démocratie
- prise de conscience et promotion des principes, sur lesquels repose l'Etat de droit pour lutter contre le crime organisé et la corruption
- intégration des minorités dans le processus de formation de la volonté politique
- travail des relations publiques au sein des parlements
- coopération parlementaire, comme p.ex. lors d'une conférence des commissions extérieures et des commissions européennes des parlements du PCESE à Bucarest, fin mars 2005.
- adoption de l'*acquis communautaire*
- rôle des parlements dans le processus d'intégration européenne
- participation européenne des parlements nationaux
- expériences faites notamment par les « nouveaux » Etats membres de l'Union au cours du processus d'adhésion
- conséquences de l'adhésion européenne
- voies d'échange d'informations
- éducation, affaires sociales et lutte contre la pauvreté
- coopération en matière énergétique

Cependant, les contacts entre parlementaires auront aussi pour **objectif** :

- la formulation d'arguments pertinents, lorsqu'il s'agit de prendre des actions dans son propre pays, p.ex. des mesures d'aide
- l'élaboration de solutions possibles pour des conflits d'intérêts par les parlementaires de plusieurs pays et/ou ethnies
- les aides publiques accordées aux réformes démocratiques dont la population ne peut que difficilement être convaincue
- la discussion sur les divergences de vue et/ou sur les préoccupations qui peuvent surgir entre les pays ou à l'intérieur des pays
- la coopération interethnique
- l'échange d'expériences
- le soutien pour développer les infrastructures (bureaux, ordinateurs etc.)
- ou tout simplement la mise en réseaux et la création d'un esprit de partenariat.

4. Conclusions

- L'éventualité d'une adhésion européenne des pays dans les Balkans occidentaux s'est avérée être le moteur le plus fort pour le processus de transformation.
- L'Union européenne est conçue comme un projet de paix ayant rendu impossible que les pays qui pendant des siècles se sont combattus se livrent aujourd'hui à des guerres et/ou d'utiliser les armes pour régler leurs conflits. On a réussi à s'affranchir du passé pour constituer un système fiable et solidement ancré qui assure la paix dans un environnement de bien-être relatif. La philosophie de base repose sur l'idée qu'une imbrication de plus en plus étroite entre les nations et les peuples, d'ordre économique, mais aussi au-delà, rend impossible des conflits armés. Une telle situation devrait également être possible dans les Balkans occidentaux et avec les pays des Balkans occidentaux sous la tutelle de l'Union européenne.
- La construction européenne ne sera pas achevée, avant que ces pays n'aient adhéré à l'Union – cependant, l'intégration doit être portée par la volonté de toutes les parties

prenantes et ne doit pas être imposée. Les futurs membres devront faire face au travail de mémoire concernant leur propre passé et à la discussion de politique intérieure qui y est liée, tout en se déclarant favorables aux valeurs européennes.

- La collaboration avec le TPIY ne devra pas être considérée comme une obligation fastidieuse et inévitable, mais comme un trait final à tirer après un passé difficile.
- Un avenir stable dans des conditions claires est aussi dans l'intérêt des pays – c'est l'unique possibilité pour attirer les investissements étrangers, et par conséquent de remplir les critères requis pour l'adhésion européenne. La désintégration ne peut cependant pas être la seule réponse, étant donné que même dans une Union européenne supranationale, il est nécessaire de respecter des décisions sans tenir compte des nationalités et des ethnies, décisions majoritaires éventuellement prises contre la position nationale. Ces pays devraient se concentrer plutôt sur leur histoire et leurs intérêts communs, pour mieux influencer ensemble les décisions prises au sein de l'Union européenne.
- Les blessures subies au cours des années 90 sont encore loin d'être guéries. Mais une nouvelle génération de décideurs est en train de naître qui aura plus de facilité pour aborder les tabous et tirer un trait final – en vue de la réconciliation.
- Les Balkans occidentaux sont certes d'abord un problème européen, mais que l'on ne pourra pas résoudre sans une étroite coopération transatlantique. Tandis que l'autorité des Etats-Unis repose surtout sur ses interventions militaires, l'Union européenne a de plus en plus de pouvoir « en douceur ».
- Les pays des Balkans occidentaux présentent à la fois d'importantes disparités et des points communs – il s'agit de mettre l'accent sur les points communs et de transformer la région pour y faire régner la confiance et la stabilité, ce qui devrait constituer la priorité des prochaines années.
- On essaiera d'éviter un chaos de structures, de personnes et d'initiatives et de se concentrer sur quelques rares acteurs, pour avoir une direction politique claire et nette et des responsabilités claires et nettes.

- Le rôle de la communauté internationale changera progressivement pour se transformer en partenariat, la prise de décisions politiques sera confiée aux représentations du peuple démocratiquement élues – ce qui permettra aux hommes politiques du pays de développer le sens des responsabilités.
- On ne peut pas faire face aux Balkans occidentaux avec la seule raison. Ce ne sont pas seulement des moyens financiers qui améliorent forcément la situation, il y a aussi un aspect fortement émotionnel qui exige de l'intuition.
- Les parlements en tant que lien avec le peuple ont le pouvoir et le devoir d'assumer un rôle important dans le processus de transformation, en partageant leurs expériences avec les autres.
- La coopération à l'échelle bilatérale et multilatérale devra être poursuivie. Cependant, ce sont moins les grandes conférences qui sont demandées que des rencontres spécifiques avec un suivi visible.
- Les parlements devront pouvoir décider eux-mêmes pour définir le degré et l'intensité de la coopération.
- L'exemple des Balkans occidentaux a démontré que l'Union européenne ne pourra rien entreprendre sans une politique extérieure et de sécurité commune efficace, cela devrait nous servir de leçon – pour l'Union européenne cette région reste un enjeu important pour éprouver les capacités de sa propre politique.
- L'intégration des pays des Balkans occidentaux dans l'Union permettra de créer une zone de stabilité ce qui mettra en valeur en fin de compte le rôle mondial de l'Union.