

# CONFRONTATIONS



## EUROPE

Compte rendu  
Groupe Nouveaux Elargissements  
Katia Didaoui, le 15.11.06

« Situation des Balkans occidentaux dans la perspective de leur adhésion à l'Union européenne »,

avec la participation de Vincent Rey et d'Axel Walldén,  
de la DG Elargissement de la Commission européenne.

### CONTEXTE

L'organisation de cette réunion du groupe de recherche « Nouveaux Elargissements » sur les Balkans occidentaux a permis de faire un état des lieux sur la situation dans la région, à la lumière de son intégration à l'Union européenne (UE). Le contexte dans la région, mais aussi, en Europe, obligeait à se pencher au plus près, sur les derniers développements politiques. D'une part, la publication par la Commission, le 8 novembre dernier, de sa Stratégie d'Elargissement, mais aussi, de ses rapports de suivi sur les Balkans occidentaux (et la Turquie), a confirmé certains infléchissements de la Commission dans sa position sur les nouveaux élargissements. En résumé, la Commission semble avoir tiré les leçons des derniers élargissements de 2004, et de la Bulgarie et Roumanie. D'autre part, l'évolution de la situation politique dans les Balkans occidentaux est quelque peu préoccupante, surtout à l'égard de la Serbie, du Kosovo et de la Bosnie-Herzégovine (BiH). Autant d'aspects que se sont efforcés d'analyser les intervenants de cette réunion.

### ANALYSE DES INTERVENANTS

La Stratégie d'Elargissement de la Commission européenne (Vincent REY) :

*Contexte et origine du rapport :*

En quelques mots, M. Rey a tout d'abord rappelé que ce document de stratégie se traduisait par deux tendances opposées, mais non incompatibles : « **durcissement du ton** » et « **poursuite du processus** ».

Il a par la suite rappelé le **contexte** de publication de ce rapport du 8 novembre :

- **fin du cycle du 5<sup>ème</sup> élargissement**, inauguré par les PECO (2004) et achevé par la Bulgarie et la Roumanie (1<sup>er</sup> janvier 2007).
- **climat de lassitude à l'égard de l'élargissement** (*enlargement fatigue*), europessimisme, etc.
- **ouverture d'un débat sur l'élargissement**, provoqué, en grande partie, par la

227, boulevard Saint-Germain, F-75007 Paris. Tél. : +33 (0)1 43 17 32 83 – Fax : +33 (0)1 45 56 18 86

Bureau de Bruxelles : Avenue des Arts, 8, B-1210 Bruxelles. Tél. : +32 (0)2 506 88 61 – Fax : +32 (0)2 506 88 57

Courriel : [confrontations@wanadoo.fr](mailto:confrontations@wanadoo.fr) – Internet : [www.confrontations.org](http://www.confrontations.org)

Association loi 1901 – Siret : 387716798000013 – APE : 913E

candidature de la Turquie. Ce débat permet de soulever la question des confins et de la finalité de l'Union.

Au-delà du contexte, M. Rey est également revenu sur **l'origine de ce rapport**, précisant que la question de la capacité d'intégration figurait déjà – de manière brève et secondaire- dans le document de la Stratégie d'Elargissement de 2005 de la Commission, jusqu'à ce que le Rapport Brok du Parlement européen (mars 2006), en fasse l'objet d'un débat public ; d'où la requête du Conseil, à l'occasion du Conseil européen de juin 2006, en faveur d'un rapport spécial de la Commission sur cette question.

#### *Contenu du rapport :*

Ce long rapport est composé de **13 conclusions, suivies de 2 annexes** (dont une porte sur la capacité d'intégration). Elle repose sur deux tendances : **un certain ajustement, un infléchissement de la stratégie de la Commission, et la poursuite du processus**. M. Rey a fait remarquer que la « *tonalité du rapport était relativement optimiste, comme en témoigne le titre* ». L'objectif pour la Commission consiste donc à **faire un état des lieux de sa stratégie d'élargissement, mettant en valeur les résultats positifs du 5<sup>ème</sup> élargissement** en termes politiques et économiques. « *Les apports de l'UE à la paix, à la stabilité du continent et à la démocratie sont incontestables. Le terme de « soft power » figure d'ailleurs dans ce rapport. Le poids de l'UE dans le monde va en s'accroissant. L'efficacité du système communautaire a été démontrée (les Etats membres respectent les règles communautaires), les institutions européennes fonctionnent de manière efficace* » a-t-il précisé.

#### *Des changements...*

La Stratégie de 2006 témoigne de certains infléchissements de la Commission. Tout d'abord, comme l'a souligné M. Rey, la Commission fait preuve d'un **optimisme plus prudent, dénué de tout triomphalisme**.

Elle reconnaît l'existence de « *problèmes* » et « *d'inquiétudes* » en matière d'élargissement. D'où sa volonté **de rapprocher les citoyens de l'UE**, en les écoutant, en dialoguant avec eux. Ce débat, que la Commission appelle de ses vœux, sera mis en perspective avec un **débat sur le projet européen en général**. « *La Commission a reconnu une forme de hiatus culturel en Europe entre les pays candidats et les Etats membres. Elle souhaite donc encourager la compréhension mutuelle au sein de l'Union actuelle* », a-t-il commenté. Dans le même esprit, la Commission propose de « **créer un consensus renouvelé autour de l'élargissement** », discuté au Parlement et au Conseil.

Concernant **l'agenda de l'élargissement** – Turquie, Balkans occidentaux- la Commission recommande d'agir avec la plus grande « **circonspection avant de prendre tout nouvel engagement** ». Hors Turquie et Balkans occidentaux, il ne saurait donc y avoir de nouveaux pays concernés par l'adhésion à court terme.

Enfin, la Commission montre sa volonté de **tirer les leçons du 5<sup>ème</sup> élargissement en introduisant quelques correctifs et quelques innovations**. D'une part, la Commission a souligné **l'importance de la « qualité » du processus d'élargissement, plus que sur sa vitesse**. Concrètement, cette qualité sera vérifiée par **des indicateurs de références (benchmarks<sup>1</sup>) qui détermineront l'ouverture, la fermeture (ou l'interruption) des chapitres sectoriels de négociations**.

La Commission propose de **répercuter les résultats du dialogue politique et économique sur la**

---

<sup>1</sup> Ces indicateurs de référence faisaient déjà partie de la stratégie en 2005, mais en filigrane.

**conduite des négociations.** Plus exactement, ce dialogue politique et économique serait conduit par des **groupes du Conseil**, en parallèle au processus de négociation.

La Commission s'engage à **traiter le plus en amont possible** la plupart des questions problématiques que sont la lutte contre la corruption, la criminalité organisée, la réforme du système judiciaire, etc.

Enfin, la prise en compte de « **la capacité d'intégration** » de l'UE requiert une dimension et une attention nouvelle. Comme dans la stratégie de 2005, cette capacité se définit par trois aspects : **budgétaire, institutionnel, et politique** (au sens de *policy*, ou politiques publiques). Au-delà de ces trois dimensions, la Commission précise que les nouveaux élargissements devront répondre à deux préoccupations :

- les candidats devront respecter rigoureusement les **conditions de l'adhésion** (critères de Copenhague de 1993) ; l'adhésion des PECO, qui a fait l'objet de préparations poussées sur le respect des règles communautaires, le confirme.
- les futurs avis sur les candidatures devront prendre en compte **l'impact sur les finances et les institutions communautaires : des études d'impact** seront faites à cet effet.
- **la question institutionnelle** doit être résolue: un **nouveau règlement institutionnel** devra être adopté « *au plus tard, au moment des nouveaux élargissements* ».

*...dans la continuité :*

Parallèlement à ces innovations, la Stratégie du 8 novembre reprend l'intégralité des **principes** figurant déjà dans la Stratégie de 2005 : il s'agit des trois axes directeurs de la stratégie :

- **la consolidation** ou respect des engagements pris par l'UE à l'égard des candidats et candidats potentiels.
- **la conditionnalité** ou vigilance de l'UE à l'égard de certaines conditions à remplir avant l'adhésion.
- **la communication** sur l'élargissement, nécessaire pour l'adhésion des citoyens européens à ce projet.

Comme cela a été évoqué, des **instruments** développés dès 2004-2005 ont été repris et mis en avant, afin de guider les négociations d'adhésion : **les critères de référence** (*benchmarks*). Par ailleurs, la Commission s'est prononcée sur plusieurs domaines importants, pour lesquels plusieurs positions et certains doutes avaient jusqu'alors existé. Elle a **refusé la possibilité de faire de la notion de capacité d'intégration une condition à l'adhésion**. Elle a également montré ses réticences en matière des propositions définitives de frontières (cela figurait déjà dans une communication de 1992). Enfin, elle a souligné que **la politique de voisinage ne saurait constituer une alternative à l'adhésion**.

### La situation des Balkans occidentaux et leurs relations à l'UE (Axel WALLDEN) :

*Spécificité des relations UE-Balkans occidentaux depuis les années 1990 :*

« *Le bilan de l'UE dans les Balkans est mitigé. On ne peut pas parler de « succès », car nous n'avons pas évité les conflits des années 1990, mais depuis 1999, la situation de la région connaît certains progrès* » a tout d'abord commenté M. Walldén.

La politique de l'UE dans la région associe les perspectives européennes à une stricte conditionnalité. Comme l'a rappelé M. Walldén, il convient de souligner que ces perspectives européennes, confirmées par la mise en place des **Processus de Stabilisation et d'Association**

**(PSA<sup>2</sup>) dès 1999**, n'étaient pas une évidence à l'époque : comme l'a expliqué M. Walldén, « *ce sont les chocs apparus dans la région, et notamment la guerre au Kosovo de 1999, qui ont joué un rôle décisif pour faire de l'UE une perspective ; nous avons pris conscience que nous n'étions pas parvenus à contenir la crise après Dayton* ».

Ainsi, dans le cas des Balkans occidentaux, les perspectives européennes sont liées à la stabilisation de la région. Dans le contexte des Balkans occidentaux, **le PSA constitue la stratégie d'adhésion à l'UE**. Cette stratégie repose sur une **conditionnalité rigoureuse** :

- **critères de Copenhague** (politiques, économiques, respect de l'acquis communautaire)
- conditionnalité du PSA liée à **l'importance des accords de paix et de la coopération régionale**.

Depuis le **Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003<sup>3</sup>**, des éléments de la politique d'élargissement ont été intégrés dans la stratégie pour les Balkans. De plus en plus, les deux stratégies tendent à fusionner.

*Les grands défis : « aussi loin du succès que de l'échec ? » (M. Walldén)*

M. Walldén a présenté trois défis géographiques, et deux défis plus transversaux. Parmi **les défis géographiques**, il a cité le cas du Kosovo, de la Serbie et de la Bosnie-Herzégovine (BiH).

- **la question du statut du Kosovo** reste le dernier problème non résolu relatif à la dissolution de l'Ex Yougoslavie. « *Le statut quo actuel n'est pas viable, nous devons négocier une solution en accord avec la volonté du peuple* », a précisé M. Walldén, attirant l'attention sur l'urgence de la situation, « *plus le délai sera grand, plus il y aura des risques de déstabilisation de la région* ». L'enjeu pour l'UE consiste ainsi à se préparer au post-statut, période dans laquelle l'UE devrait jouer un rôle de premier plan au Kosovo<sup>4</sup>.
- **la Serbie** a subi une importante pression avec l'accès à l'indépendance du Monténégro, qui s'est déroulée dans des conditions pacifiques. La question du Kosovo fait peser sur le pays une nouvelle forme de pression. L'UE privilégie donc une attitude prudente, qui n'en reste pas moins intransigeante sur certains points fondamentaux. Ainsi, la non coopération de Belgrade avec le TPYI explique le gel des négociations pour un Accord d'association et de stabilisation (ASA) avec la Serbie, depuis mai 2006. Malgré cela, l'UE affiche une « *volonté claire de soutenir ce pays dans la voie démocratique et européenne* ».
- **la BiH** fait l'objet d'un « *bilan positif* » selon M. Walldén, dans la mesure où depuis la fin de la guerre, des progrès ont été remarqués dans l'établissement d'un Etat, même s'il n'est pas totalement fonctionnel. Toutefois, « *un ralentissement du rythme des réformes* » a été constaté, dans un contexte où le pays va pourtant passer du protectorat (pouvoirs de Bonn du Haut Représentant) à la situation plus normale d'un Etat souverain. La fermeture du bureau du Haut Représentant ne signifie pas le départ de la communauté internationale dans son ensemble : le rôle de l'UE est appelé à croître. Parmi les questions cruciales devant être résolues, M. Walldén a insisté sur la réforme constitutionnelle que les Bosniens doivent eux-mêmes définir et mettre en œuvre.

<sup>2</sup> Défini lors du **Sommet européen de Zagreb en 2000**, ce processus est une **stratégie de transition** qui consiste à offrir à ces pays des **perspectives d'adhésion** de plus en plus claires à mesure que ces pays effectuent **les réformes économiques et politiques** nécessaires à l'intégration de l'acquis communautaire.

<sup>3</sup> Lors de ce Conseil, l'UE a confirmé la perspective pour les Balkans de devenir membre de l'UE, ainsi que l'agenda suivant : renforcer le dialogue politique et la coopération entre l'UE et les Balkans, enrichir le Processus de stabilisation et d'association, renforcer la lutte contre le crime organisé et la coopération dans le domaine de la JAI, la coopération économique, et le développement de la coopération régionale.

<sup>4</sup> Pour plus d'informations, voir encadré figurant en Annexe.

Enfin, M. Walldén a fait référence à **deux défis transversaux**. D'une part, **l'instauration de l'Etat de droit, la lutte contre la criminalité et contre la corruption** posent problème. La plupart de ces Etats ont progressé dans le sens d'un fonctionnement démocratique, mais ils sont encore loin de remplir les critères de Copenhague (excepté la Croatie, malgré quelques faiblesses). L'Etat de droit est souvent affaibli car le pouvoir civil ne contrôle pas totalement l'appareil militaire et les services secrets, et car la corruption et le crime organisé gangrènent souvent la société. D'autre part, **l'état de la situation économique et sociale dans la région** a connu des progrès, mais elle reste « *très fragile, surtout en matière de cohésion sociale, avec des taux de chômage atteignant les 30/40%* », a souligné M. Walldén.

*L'Agenda de Salzbourg et la question de la coopération régionale :*

Sur la base d'une communication de la Commission de janvier 2006, **l'Agenda de Salzbourg** - en écho à la réunion informelle des ministres des Affaires étrangères de l'UE, les 10 et 11 mars 2006 à Salzbourg- a permis de définir des **mesures concrètes pour rapprocher les citoyens de cette région à l'UE**, et faire des perspectives européennes, un projet plus tangible. Parmi ces mesures, **les accords de facilitation des visas** figuraient au premier plan. Ceci est en passe d'être réalisé, puisque **les négociations sur les accords de facilitation et de réadmission (des clandestins) vont être ouvertes le 30 novembre 2006** avec la Serbie, la BiH, le Monténégro et FYROM. Il est prévu qu'ils soient conclu avant la fin de l'année 2007.

Enfin, **la coopération régionale** reste une dimension clef de la stratégie d'élargissement de l'UE dans les Balkans occidentaux. Les Etats de la région ont déjà conclu avec l'UE un Traité instituant la Communauté de l'Energie (septembre 2005), un accord sur l'Espace aérien, un **Accord de Libre Echange régional (CEFTA<sup>5</sup>)**. L'Albanie, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro, la Moldavie et le Kosovo ont paraphé cet accord de libre échange au début du mois de novembre, à l'exception de la Serbie et de la BiH ; ils devraient tous être signés à **Bucarest en décembre 2006, et entrer en vigueur à l'été 2007**. Autre initiative notable, le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud Est, coordonné par les pays donateurs, crée en 1999, va être transformé dans le cadre régional, afin de donner plus de responsabilité à la région.

*Les Balkans dans le débat sur l'élargissement :*

Comme l'a rappelé M. Walldén, le débat sur l'élargissement se concentre la plupart du temps plus sur la Turquie que sur les Balkans occidentaux. Il existe en effet **un consensus en Europe sur le fait que « l'avenir des Balkans est dans l'UE »**. Il n'en reste pas moins que l'adhésion des Balkans implique de résoudre deux questions :

- la question des migrations
- la réforme constitutionnelle, puisqu'ils représentent 7 petits pays.

## DISCUSSION

Les débats ont porté sur diverses **questions à la fois géographiques, mais aussi transversales, et plus directement liées à l'élargissement en général**.

*Questions géographiques :*

---

<sup>5</sup> Cet accord sera l'héritier du CEFTA qui regroupait la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie et la Macédoine).

Parmi les préoccupations géographiques, **la Bosnie-Herzégovine** (BiH) a tout d'abord fait l'objet de vives réactions, en particulier, en relation avec la réforme constitutionnelle. **M. Beaussou**, (diplomate français, PDG du cabinet de conseil International Decision) a souligné que **les réformes constitutionnelles ne sauraient être imposées de l'extérieur**, par l'UE. « *Il faut laisser le dispositif se développer en interne, laisser le consensus émerger entre les différentes parties prenantes.* ».

Pour **M. Lazar** (Association Sarajevo), **le point nodal des Balkans occidentaux reste la Serbie**, dont la position politique se répercute en BiH. En effet, selon lui, même si la Constitution de Dayton, « *imposée par la communauté internationale, est impraticable, au point même d'empêcher les choses d'évoluer, la position de la Serbie est un obstacle sérieux à l'évolution de la Constitution* ». En effet, comme il l'a souligné, si pour une partie du pays, Dayton a permis de créer un quasi Etat, pour d'autres, il n'a fait que juxtaposer deux quasi Etats dont l'un pourrait être rattaché à la Serbie (la Republika Srpska), entérinant de fait le nettoyage ethnique de la guerre.

Ce à quoi **M. Beaussou** a réagi en soulignant qu'il ne fallait « *pas culpabiliser les Serbes, car la paix est fragile, et les positions trop extrêmes risquent de déstabiliser cette paix. Le rôle de l'UE n'est pas seulement de répondre aux crises, mais de prévenir les crises* ».

Un constat négatif sur la Constitution de Dayton que **M. Benattar** (Ministère de l'Équipement français) a tempéré de manière très concrète, en expliquant que dans le secteur des transports en BiH, la coopération était rendue difficile de part la multiplicité des échelons de décision (entre le niveau central, et celui des entités), mais qu'en restant au niveau technique on aboutissait à des coopérations fructueuses entre toutes les parties.

Au sujet du **Kosovo**, **M. Lazar** a posé une question essentielle qui n'est pas sans rappeler l'actualité des relations entre la Turquie et Chypre. D'après lui, si la Serbie ne reconnaît pas l'indépendance du Kosovo – comme semble le faire sa nouvelle Constitution, qui en fait « *une partie inaliénable de la Serbie* » – comment la Serbie peut-elle adhérer à l'Union ?

Enfin, **Thierry Soret** (Délégué général de Confrontations Europe) a interpellé les intervenants sur le cas de **la Bulgarie et de la Roumanie**, dont les critères de Copenhague<sup>6</sup>, rappelant que la Commission avait « *tardivement pris conscience de cette queue de crevette de l'élargissement de 2004 que représente l'adhésion de ces deux pays, avant de proposer une nouvelle stratégie* ».

La réaction des intervenants a permis de donner plus de précisions sur les questions abordées par les participants. **M. Rey** est tout d'abord revenu sur le cas de **la Bulgarie et de la Roumanie**. D'après lui, reporter l'adhésion de ces pays en raison de la fragilité de leur Etat de droit, et du non respect des critères de Copenhague ne se justifie pas. « *Quel Etat membre constitue aujourd'hui à 100% un Etat de droit ? Ceci pose la question du respect du droit des minorités, de la démocratie, des droits de l'homme, etc.* ». L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie doit donc être analysée sous un autre angle. « *La question est celle du moment à partir duquel nous considérons qu'un pays atteint une masse critique, une tendance suffisante* » pour respecter les conditions de l'Etat de droit.

**M. Walldén**, quant à lui, est intervenu sur le cas de la Serbie et de la BiH. Concernant **la Serbie**, il a insisté sur les risques d'une pression trop forte sur ce pays, et sur la prudence de l'UE. « *Sur le Kosovo, l'ensemble du pays a une position qui ne facilite pas la solution. Nous devons donc être prudents pour ne pas cimenter un bloc qui propulserait des forces antidémocratiques au pouvoir* ». Au sujet de la Constitution serbe, et face aux critiques sur le satisfecit accordé par l'UE à

---

<sup>6</sup> Voir la Recommandation de la Commission du 26 septembre sur la Bulgarie et la Roumanie, et les préoccupations de la Commission en matière de lutte contre la corruption, contre la criminalité organisée, et de réforme du système judiciaire.

ce texte, il s'est montré rassurant: « *la résolution du statut du Kosovo n'est pas liée à la Serbie, mais à l'ONU (chapitre VII de la Charte, en vertu de la résolution 1244 de l'ONU). Il n'est donc pas opportun pour l'UE d'entrer dans un débat politique sur le statut conféré au Kosovo ni sur la prééminence du droit national serbe sur le droit international figurant dans la nouvelle Constitution serbe* ».

Quant à la **réforme constitutionnelle en BiH**, il a rappelé que **l'UE ne pouvait pas directement imposer un nouveau texte**, même si de facto, elle fait pression sur le pays aux côtés des USA, en faveur des réformes. « *Le rôle de l'UE est limité pour intervenir sur le processus politique du pays, nous ne pouvons pas faire de micro management politique* ».

*La stratégie d'élargissement de l'Union :*

Les débats ont également permis d'aborder des questions plus transversales, plus directement liées à la stratégie d'élargissement de l'Union dans les Balkans occidentaux.

**Mme Turquin Spicanovic** (directrice de projets régional d'infrastructures dans le cadre du programme CARDS) a regretté « *le manque de moyens mis à la disposition de l'UE pour instaurer des formes de coopération régionale* ».

**Thierry Soret** s'est interrogé sur la capacité de l'UE à apporter une certaine stabilité dans les Balkans occidentaux. Plus exactement, il convient selon lui de savoir « *si l'Union est dans son rôle lorsqu'il s'agit de bâtir des identités nationales préalables à l'adhésion à une organisation supra gouvernementale* ». Une question à laquelle M. Rey a apporté des éléments de réponse en précisant que l'UE ne parlait pas directement de construction de nation dans les Balkans –ce n'est pas la terminologie utilisée dans les documents de la Commission–, mais qu'elle avait besoin de « *s'appuyer sur des Etats forts, qui répondent aux critères de Copenhague, soit qui sont capables de souscrire à des obligations ; cette dernière condition ne se vérifie pas dans le cas de la Turquie* », selon lui.

**Nathalie Lhayani** (Responsable des Relations économiques extérieures de l'UE à Confrontations Europe) est revenue sur le concept de **capacité d'intégration**. « *Que signifie ne pas faire de la capacité d'intégration un critère juridique, en termes de séquence politique ?* ». D'après elle, « *on ne peut pas ne pas penser au signal que l'on envoie à ces pays lorsque l'on parle de capacité d'intégration. L'UE a un rôle politique dans ce processus d'adhésion. Le passage de la fonction de State building du chapitre PESC au chapitre élargissement amène à confondre le rôle de cette mission. De fait, elle n'est plus un critère technique, mais politique* ». D'autre part, elle a interpellé les intervenants sur la prise en compte de l'opinion publique dans la stratégie d'élargissement de la Commission. Enfin, elle s'est interrogée sur la coopération régionale dans les Balkans, afin de savoir « *jusqu'où cette coopération régionale était structurée sur le terrain. Est-ce une mini union dans l'Union ?* ».

Au sujet de la **capacité d'intégration**, **M. Rey** a tout d'abord précisé que « *la capacité d'intégration n'était pas une condition juridique, ni politique, car elle n'est pas contraignante. Les échéances institutionnelles ont été prévues indépendamment de l'élargissement, à partir du constat que les nouveaux élargissements ne seront pas possibles si l'on ne règle pas la question institutionnelle dans l'intérêt de l'UE et d'une UE élargie* ». Il a par ailleurs confirmé **qu'aucune date et aucun calendrier n'avaient été fixés pour l'adhésion des Balkans**. « *L'achèvement de l'adhésion dépend des progrès réalisés par chaque pays. Notre préoccupation est de savoir à partir de quel moment les progrès sont irréversibles et peuvent être poursuivis jusqu'à leur terme* ». A titre de comparaison, il a ajouté « *qu'aujourd'hui, les pays n'étaient pas à des stades*

*très avancés. Lors du dernier élargissement, au même stade, l'UE n'avait toujours pas proposé de date* ». Ainsi, d'après M. Rey, la Commission a choisi une stratégie plus efficace qui consiste à **avancer dans les négociations, tout en dosant de manière équilibrée la part de conditions et de dates**. La feuille de route qui existe déjà pour les Balkans occidentaux relève des étapes intermédiaires. Enfin, concernant **l'adhésion des citoyens au processus d'élargissement**, il a rappelé qu'elle s'inscrivait dans le cadre plus général de démocratisation de l'Union. Il a ainsi appelé à **différencier la légitimité démocratique formelle, vérifiée dans des procédures formelles, d'autres éléments de légitimité démocratique** (démocratie participative, etc.). Pour cela, la Commission et les Etats membres doivent selon lui agir dans ce sens.

**M. Walldén** est revenu sur la nécessité pour l'UE d'intégrer les Balkans. Selon lui, aider les Balkans est **une responsabilité morale, mais cela procède avant tout d'un intérêt stratégique pour l'UE dans la région : c'est la raison qui appelle à une stabilisation de la région, qui nous oblige à intégrer cette région dans l'UE**.

Au sujet de **la coopération régionale**, il a rappelé que ce mot et cette idée créaient « *des réflexes méfiants dans la région : la coopération régionale est perçue comme un complot visant à les remettre dans l'ancienne Fédération yougoslave* ». Pourtant, la coopération régionale ne vise pas à recréer l'Ex Yougoslavie, ni une fédération. En raison de ce passé et des craintes qu'elle suscite, **elle ne saurait prendre la forme d'une structure fédérale ou supra étatique**. L'objectif est de préparer les Etats à l'adhésion européenne, d'autant plus « *qu'il est impensable que 6/7 petits pays se rapprochent de l'UE sans avoir de coopération entre eux* », a-t-il souligné. Jusqu'alors, la coopération régionale concerne surtout le domaine économique. L'Accord de libre échange régional –CEFTA– vise à construire un marché régional et à harmoniser les obligations européennes. D'autre part, le « Regional Cooperation Council » ou Conseil de coopération régionale, résulte de la transition opérée par le Pacte de Stabilité en Europe du Sud-Est, vers une structure mieux gérée par les acteurs régionaux et locaux. L'optique sera plus large, puisque d'autres pays non européens comme la Norvège participeront à ce Conseil.

#### ANNEXE : Statut du Kosovo, quelles perspectives ?

Actuellement, depuis l'adoption par référendum et par le Parlement serbe de la nouvelle Constitution, Belgrade a explicitement affirmé que « *le Kosovo était une partie inaliénable de la Serbie* ». Dans le contexte d'échec des négociations entre Belgrade et Tirana, organisée depuis février 2006 sous le patronage de l'Envoyé spécial de l'ONU au Kosovo, Martti Ahtisaari, l'attitude récente de Belgrade est considérée comme une ultime provocation politique, face à une **accession désormais inévitable du Kosovo à l'indépendance**<sup>7</sup>. Très récemment, M. Ahtisaari a décidé de reporter la présentation de son rapport sur le statut du Kosovo : attendu pour la fin de l'année, ce rapport sera présenté après les élections législatives anticipées en Serbie (21 janvier 2007). La rapport sera ensuite soumis au Conseil de sécurité de l'ONU en mars 2007, enceinte politique où l'on craint déjà un veto de la Russie, qui fait de la question du Kosovo, un « précédent » pour le cas des Républiques séparatistes (comme la Tchétchénie).

<sup>7</sup> La forme de l'indépendance reste cependant à déterminer. La communauté internationale penche plutôt pour une indépendance conditionnelle, et sous surveillance d'elle-même.

