

Benchmarking effectif des réformes concrètes de l'état de droit dans les Balkans occidentaux

Au début d'un nouveau cycle politique et institutionnel de l'UE, 2019 a été une année de nombreuses inconnues. Pour les pays des Balkans occidentaux, l'orientation du développement futur de la politique d'élargissement de l'UE a été une préoccupation majeure. Pendant le mandat de la précédente Commission européenne (CE), il était clair déjà un certain temps que les États membres de l'UE sont mécontents des effets sur le terrain de la méthodologie de l'élargissement. Les discussions sur les effets de la méthodologie de l'élargissement ont pris un nouvel élan après les élections du Parlement européen (PE) au cours de l'été et se sont liées à la session du Conseil européen d'octobre 2019 au cours de laquelle les décisions tant attendues sur le début des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie étaient à l'ordre du jour. Le débat de l'UE sur l'élargissement fut récemment accompagné de demandes formelles de la part des États membres de l'UE de réviser la méthodologie de l'élargissement, principalement en raison des progrès liés au contrôle de l'État de droit. De telles demandes ont fait surface à divers endroits, notamment venant directement du président français Macron,¹ ainsi qu'en septembre 2019 dans les décisions du Bundestag et du Parlement néerlandais.² En bref, les États membres de l'UE exigent que la méthodologie de l'élargissement comprenne des modes garantissant strictement le suivi et la mise en œuvre des réformes, en particulier en ce qui concerne l'État de droit, ainsi que la réversibilité du processus d'adhésion.

Dans cette analyse, nous nous concentrons sur les leçons tirées du benchmarking de l'état de droit dans les Balkans occidentaux jusqu'à présent afin de contribuer aux discussions en cours sur la révision de la méthodologie d'adhésion. L'analyse donne d'abord un aperçu du benchmarking de l'état de droit et fournit des recommandations clés qui doivent être prises en considération lors de la révision des instruments relatifs à l'état de droit dans le processus d'adhésion. Elle procède ensuite à un résumé des principales conclusions d'un projet de recherche comparative sur l'efficacité du benchmarking dans le processus d'adhésion à l'UE des Balkans occidentaux.³ Les résultats présentés ici reflètent les débats du sommet d'octobre 2019, au cours desquels les États membres de l'UE n'ont pas pris de décision malgré les recommandations de la Commission européenne pour entamer les négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie.⁴

I. Le benchmarking en tant qu'instrument clé de la politique d'élargissement dans l'état de droit

L'approche « fondamentaux d'abord » de la Commission européenne annoncée en 2013 place l'état de droit au cœur du processus d'élargissement.⁵ La nouvelle approche de l'élargissement, approuvée

¹ <https://www.politico.eu/article/macron-urges-reform-of-bizarre-system-for-eu-hopefuls/>

² <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw39-de-nordmazedonien-657402>; Voir aussi Marusić, S. J., "Netherlands Welcomes EU Talks With North Macedonia, Not Albania," *Balkan Insight*, 10 September 2019, disponible sur: <https://balkaninsight.com/2019/10/09/netherlands-welcomes-eu-talks-with-north-macedonia-not-albania/>.

³ La recherche pour « Benchmarking for EU reform: how effective » a été menée en 2017 et 2018 et visait à évaluer de manière critique le degré d'efficacité du Benchmarking de l'état de droit depuis son introduction. Une description de la méthodologie de cette recherche est fournie en annexe. Le rapport complet est disponible sur: <https://ten.europeanpolicy.org/benchmarking-for-eu-reform-how-effective-bencher/>

⁴ Une présomption clé qui sous-tend notre analyse était la persistance d'un consensus sur les perspectives d'adhésion européenne à la région. La position française lors du sommet d'octobre 2019 semble remettre en question cette perspective, et une analyse séparée serait nécessaire pour analyser ce point plus en détail.

⁵ European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL "EU Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-14," https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf

par le Conseil européen en décembre 2011, incite les pays à s'attaquer à des questions telles que la réforme judiciaire et la lutte contre le crime organisé et la corruption au début des négociations d'adhésion. Ce mécanisme repose sur le vaste système de benchmarking initialement développé pour la Roumanie et la Bulgarie dans la période post-adhésion (le mécanisme de coopération et de vérification), et actuellement mis en œuvre pour chaque chapitre de *l'acquis* de l'UE en cours de négociation dans les cas de la Serbie et Monténégro. En termes simples, les critères de référence représentent un ensemble d'exigences spécifiques pour l'ouverture et la clôture des chapitres de *l'acquis* pendant les négociations d'adhésion.⁶ Le but d'une telle approche est d'aider les pays candidats en rendant les exigences plus concrètes ainsi qu'en facilitant l'évaluation des progrès accomplis et, ainsi, de naviguer plus efficacement et de donner des orientations dans le processus d'adhésion. Des critères de référence ont également été introduits dans divers instruments pour les pays qui n'ont pas encore ouvert les négociations d'adhésion.⁷ *Ainsi, le benchmarking est devenue le mécanisme clé pour garantir la cohérence et la crédibilité de la politique de conditionnalité de l'UE à l'égard des Balkans occidentaux, tout en encourageant la poursuite des réformes.*

Pendant le mandat de la précédente Commission européenne (CE), il est clair depuis un certain temps que les États membres de l'UE sont mécontents des effets sur le terrain de la méthodologie de l'élargissement.

Le Communiqué de février 2018 de la CE intitulée «Une perspective d'élargissement crédible et un engagement renforcé de l'UE avec les Balkans occidentaux» réitère l'accent mis sur l'État de droit, motivé par la nécessité de s'attaquer en permanence aux domaines dans lesquels les préoccupations persistent et, lorsqu'elles sont réelles, de facto le progrès sur le terrain fait défaut.⁸ Ce document a été annoncé comme un tournant dans la politique d'élargissement. Dans ce document, la Commission a annoncé un engagement renforcé avec la région par le biais d'initiatives principales dans six domaines, notamment l'état de droit⁹, qui nécessiteraient un soutien concret des institutions européennes ainsi que des États membres de l'UE. Néanmoins, un an et demi après sa publication, il n'y a pas eu de changement majeur vers un engagement renforcé en faveur de l'état de droit.

II. L'efficacité du benchmarking de l'état de droit dans les Balkans occidentaux - principales constatations

Comme mentionné ci-dessus, les débats en cours entre les États membres de l'UE demandant une révision de la méthodologie d'élargissement se concentrent sur la nécessité d'améliorer les performances des pays adhérents et de prévoir des instruments qui sanctionneraient le recul des processus de réforme.

Les résultats de la recherche susmentionnée «Le Benchmarking pour la réforme de l'UE: est-il effective» confirme que les pays des Balkans occidentaux sont confrontés à des problèmes similaires en matière d'état de droit. La Commission a récemment commencé à utiliser un vocabulaire plus ferme dans ses évaluations de la région, notant de graves violations des normes démocratiques, telles que la capture d'État ou la justice sélective, et la politisation à tous les niveaux dans les Balkans occidentaux. Bien que cette approche ait élevé la barre pour les pays candidats à l'UE dans la région, y compris en fixant des critères de référence pour les pays qui ne sont pas officiellement en voie

⁶ Y compris des repères provisoires pour le chapitre 23 (axé sur le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux) et le chapitre 24 (axé sur la justice, la liberté et la sécurité)

⁷ Y compris les dialogues de haut niveau ainsi que d'autres instruments que l'UE a utilisés dans la région.

⁸ "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans 2018," https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁹ Voir aussi: la méthodologie de "Benchmarking for EU reform: How effective" étude de recherche

d'adhésion, elle a également renforcé les doutes des États membres sur la préparation des pays des BO à progresser vers l'adhésion à l'UE.

Partant du principe que l'UE ne dispose pas d'un *acquis* dure sur les questions d'état de droit et que présente les normes et meilleures pratiques internationales comme *acquis*, nous reconnaissons que le benchmarking de l'état de droit est confrontée à un défi dès le départ. Les **trois principales conclusions** de notre recherche comprennent la nécessité de préciser davantage les critères de référence, la nécessité de récompenses intermédiaires dans le processus et la réticence des institutions de l'UE et des États membres à appliquer pleinement les instruments de sanction à leur disposition.

Premièrement, en raison du manque de législation commune de l'UE dans ce domaine, la plupart des repères ont tendance à être plutôt généraux, manquant souvent de spécificité et d'adaptation au contexte. Dans les exemples de pays en négociation d'adhésion, comme le Monténégro et la Serbie, l'UE a tendance à être plus spécifique dans les documents liés aux négociations, qui manquent dans d'autres pays. Par exemple, sur tous les repères intermédiaires pour le chapitre 23 et le chapitre 24 pour la Serbie, les exigences pour les activités législatives ne représentent qu'un tiers du nombre total de repères, tandis que les autres sont liés à d'autres aspects de la réforme, y compris la conduite d'analyses d'évaluations d'impact / besoins, d'activités de renforcement des capacités institutionnelles, financières et administratives, collecte de données, suivi et établissement d'un historique de mise en œuvre. En comparant les informations provenant de pays à différents stades du processus d'adhésion, la recherche a révélé que la CE a tendance à fournir un plus grand nombre d'exigences détaillées liées à la mise en œuvre pendant les négociations d'adhésion qu'au début du processus. Ces exigences se sont révélées à la fois plus efficaces et plus faciles à contrôler. Pourtant, malgré leur plus grande précision pour les pays négociant l'adhésion à l'UE, ces critères de référence ne sont toujours pas suffisamment axés sur les résultats, ce qui donne aux candidats une grande latitude pour présenter leurs réalisations. La Commission européenne semble tirer les leçons de cette expérience, comme en témoignent les révisions en cours des plans d'action pour la Serbie pour les chapitres 23 et 24. Dans ces cas, la CE attend davantage lorsqu'il s'agit de mesurer les résultats et les impacts des activités menées prescrites par ces deux plans d'action. En comparaison, les pays non engagés dans des négociations d'adhésion sont soumis à un benchmarking moins précis et éprouvent donc des difficultés à mesurer les résultats.

Qu'est-ce que cela signifie pour les révisions de la méthodologie d'élargissement?

Cette constatation est en grande partie conforme aux demandes des États membres de l'UE concernant la spécification supplémentaire du benchmarking dans les travaux communs de la nouvelle Commission européenne et des pays candidats. Cependant, comme indiqué ci-dessus, une surveillance et des spécifications améliorées ont jusqu'à présent été mieux assurées grâce à la dynamique et aux spécifications fournies par les négociations d'adhésion.

La **deuxième constatation clé de la recherche** est que les pays sont plus susceptibles de se conformer à la législation et aux politiques de l'UE s'ils se voient offrir des «récompenses» intermédiaires pour l'avancement du processus d'adhésion. Les exemples incluent ici le benchmarking de divers processus, les progrès étant précieux pour obtenir un statut de candidat ou une recommandation pour entamer des négociations d'adhésion, qui ont dans la plupart des cas abouti à des résultats de réforme réussis. Néanmoins, une fois que les pays ont entamé les négociations d'adhésion, il y a moins de place pour des récompenses intermédiaires qui peuvent contribuer à une approche progressive dans les négociations. Cela est évident dans les cas du Monténégro et de la Serbie, où l'absence de «carottes» intermédiaires et le caractère insaisissable de la perspective d'adhésion n'incitent guère les gouvernements à mettre en œuvre des réformes lourdes et politiquement coûteuses.

Bien que cette approche ait élevé la barre pour les pays candidats à l'UE dans la région, y compris en fixant des critères de référence pour les pays qui ne sont pas officiellement en voie d'adhésion, elle a également renforcé les doutes des États membres sur la préparation des pays des BO.

Qu'est-ce que cela signifie pour les révisions de la méthodologie d'élargissement?

Cette constatation indique que la nouvelle méthodologie doit également intégrer des récompenses intermédiaires pour les progrès accomplis lors des négociations d'adhésion. Des exemples couramment donnés à cet effet incluent la participation potentielle de représentants de ces pays à diverses réunions et organes de l'UE sur des domaines politiques spécifiques où des progrès ont été déterminés, qui étaient également prévus dans la communication de février 2018 de la CE sur la politique d'élargissement crédible. Bien qu'elle ne soit pas révolutionnaire, la reconnaissance de ce type de progrès contribuerait à établir des relations et la confiance entre les responsables de l'UE et des Balkans occidentaux en tant que partenaires

Troisièmement, la recherche a révélé que, même si le processus d'intégration à l'UE a été plutôt lent, l'Union et ses États membres se sont montrés réticents à utiliser les instruments à leur disposition en cas d'absence de progrès dans le domaine de l'État de droit. Par exemple, la «clause de déséquilibre» fournit à l'Union un instrument pour suspendre les négociations dans tous les autres chapitres en cas de retard dans le respect des obligations liées aux réformes de l'État de droit. Alors que les rapports annuels de ces dernières années ainsi que d'autres documents signalent des progrès lents ou même un recul dans le domaine de l'état de droit dans les pays en cours de négociation, l'UE n'a pas utilisé cet outil.

Qu'est-ce que cela signifie pour les révisions de la méthodologie d'élargissement?

Cette constatation revêt une importance accrue par rapport aux récentes demandes de la France concernant la réversibilité du processus d'adhésion (en d'autres termes, sanctionner en cas de recul de l'État de droit). En effet, il existe déjà des mécanismes à la disposition des États membres à cet effet, qui dépendent de leur volonté politique de les appliquer dans la pratique.

Dans l'ensemble, notre projet de recherche régional a montré qu'il était nécessaire d'affiner la méthodologie d'adhésion à la lumière des préoccupations des États membres de l'UE et de la rendre plus efficace pour les candidats et les pays négociant l'adhésion. Les résultats sélectionnés présentés ici comprennent la nécessité de préciser davantage les critères de référence, la nécessité de récompenses intermédiaires et l'appel des États membres de l'UE à des sanctions plus strictes en cas d'absence de progrès et / ou de recul.

La deuxième constatation clé de la recherche est que les pays sont plus susceptibles de se conformer à la législation et aux politiques de l'UE s'ils se voient offrir des «récompenses» intermédiaires pour l'avancement du processus

Troisièmement, la recherche a révélé que, même si le processus d'intégration à l'UE a été plutôt lent, l'Union et ses États membres se sont montrés réticents à utiliser les instruments à leur disposition en cas d'absence de progrès dans le domaine de l'État de droit.

III. Perspectives d'un benchmarking plus efficace de l'état de droit

Sur la base des résultats sélectionnés de la recherche présentée ci-dessus, les recommandations suivantes peuvent être faites pour les institutions de l'UE et les États membres:

- La Commission européenne et les États membres devraient réviser la méthodologie du processus d'adhésion, en précisant davantage les critères de référence et en incluant des indicateurs liés aux résultats visant à établir et à prouver un bilan de mise en œuvre. Les repères nécessitant l'adoption de nouvelles stratégies et de nouveaux plans devraient être évités et remplacés par des repères qui définissent clairement les objectifs clés des actions requises.
- La Commission européenne et les États membres de l'UE devraient intégrer des récompenses intermédiaires dans les processus d'adhésion et de négociation d'adhésion afin d'améliorer l'efficacité des instruments de benchmarking.
- Les institutions de l'UE et les États membres ne devraient pas hésiter à utiliser des instruments déjà disponibles destinés à remédier au recul dans le domaine de l'État de droit, tels que la clause de déséquilibre dans les négociations d'adhésion.

Voire aussi: la méthodologie de «Le Benchmarking pour la réforme de l'UE: est-il effective» étude de recherche

Afin d'évaluer l'efficacité des mécanismes de benchmarking, le processus de recherche s'est concentré sur l'échantillonnage et la comparaison, ainsi que le suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des critères de référence. Afin de mener une analyse approfondie, des recherches ont été menées sur un échantillon de critères de référence du chapitre 23 (qui concerne le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux) et du chapitre 24 (qui concerne la justice, la liberté et la sécurité).

Au cours du processus d'évaluation, les facteurs suivants ont été pris en compte: la pertinence et l'importance du critères de référence spécifique, tant du point de vue national que régional; jonctions et actions critiques communes définies par les critères de référence; la disponibilité d'informations pertinentes pour évaluer l'efficacité des critères de référence.

Les critères de référence au Monténégro et en Serbie concernent ceux qui figurent dans leurs documents de négociation, tandis que ceux d'autres pays concernent ceux qui figurent dans les documents d'élargissement pertinents (tels que les rapports du CE par pays, les plans et les stratégies d'élargissement). Ainsi, les critères de référence suivants ont été sélectionnés et analysés:

Chapter 23	
• Merit-based career system for the judges	Track record
• Judicial academy reforms	Setting up / strengthening a body
• Merit-based career system for civil servants	Other / track record
• Track record for addressing media intimidation; attacks on journalists; media independence	Track record / strengthening a body
• Implementation of Law on prohibition of discrimination	Leg/Pol
Chapter 24	
• Law on Asylum aligned with EU acquis	Leg
• Specific anticorruption plans; providing adequate follow up of detected cases	Track record/Cooperation
• The role of intelligence services and the oversight mechanisms that are introduced; established initial track record of investigations in organised crime	Other/track record

Les données ont été collectées pour tous les pays sur la base d'une analyse documentaire et d'entretiens avec les parties prenantes. Les documents clés¹⁰ relatifs au processus d'adhésion à l'UE ont été analysés pour l'identification, l'échantillonnage et l'analyse des repères d'évolution. En outre, afin d'évaluer l'efficacité de l'analyse comparative, l'étude a utilisé les rapports de l'équipe de recherche elle-même, ainsi que ceux d'autres organismes internationaux qui ont suivi l'évolution des domaines politiques étudiés. Ceux-ci comprenaient divers rapports d'avancement / pays et documents stratégiques sur l'élargissement de la Commission européenne, des rapports SIGMA, des rapports de l'OSCE, des rapports du Département d'État américain, des

¹⁰ Celles-ci incluent les positions communes de l'UE sur les chapitres 23 et 24 (pour les pays en négociation d'adhésion), les rapports par pays de la CE - les documents de travail des services (analyse des domaines dans lesquels des échantillons de critères de référence de l'UE sont mentionnés), la stratégie d'élargissement - la communication de la Commission (analyse des domaines dans lesquels des échantillons de critères de référence de l'UE sont mentionnés), les cadres de négociation de l'UE, les rapports d'examen préalable de l'UE, les feuilles de route, les conclusions des «dialogues de haut niveau» et d'autres instruments fixant les conditions pour de nouveaux progrès dans le processus d'adhésion, les documents par lesquels les pays candidats répondent aux fixer des critères de référence (plans nationaux), des plans d'action soumis par les autorités compétentes à la Commission européenne, des procès-verbaux du Conseil de stabilisation et d'association, des sous-commissions de la justice et des commissions des affaires intérieures.

rapports d'organes des Nations Unies et des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. L'analyse de l'état des lieux comprenait également un examen des indicateurs quantitatifs lorsqu'ils étaient disponibles, tels que les Freedom House Nations in Transit scores, le Bertelsmann Transformation Index (BTI), ainsi que des indicateurs de perception basés sur des enquêtes régionales telles que le baromètre des Balkans. Des entretiens semi-structurés ont également été menés dans tous les pays, avec des représentants des délégations de l'UE et / ou des États membres de l'UE, ainsi qu'avec des représentants des institutions nationales chargées de l'adhésion à l'UE et de la mise en œuvre des critères de référence sélectionnés. Au total, 71 entretiens ont été menés (14 en Macédoine, 11 en Bosnie-Herzégovine, 21 en Serbie, 11 au Monténégro, 5 en Albanie et 9 au Kosovo) au cours de la période de juillet 2017 à janvier 2018.