



Strasbourg, le 6.2.2018
COM(2018) 65 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne
renforcé pour les Balkans occidentaux**

UNE PERSPECTIVE D'ÉLARGISSEMENT CRÉDIBLE AINSI QU'UN ENGAGEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE RENFORCÉ POUR LES BALKANS OCCIDENTAUX

Dans son **discours sur l'état de l'Union prononcé en 2017**, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a réaffirmé l'avenir européen des Balkans occidentaux:

«Si nous voulons plus de stabilité dans notre voisinage, nous devons aussi offrir des perspectives d'élargissement crédibles aux Balkans occidentaux. Il n'y aura pas de nouveaux pays membres durant le mandat de cette Commission et de ce Parlement, parce que les critères d'adhésion ne sont pas remplis. Mais dans les années qui viennent l'Union européenne comptera plus de 27 membres. Pour tous les pays candidats à l'adhésion, une priorité absolue doit être donnée, dans les négociations, au respect de l'état de droit, de la justice et des droits fondamentaux.»

Les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE n'ont eu de cesse de soutenir la voie européenne suivie par la région, et tout récemment encore dans les conclusions du président du Conseil européen, en mars 2017:

«Le Conseil européen [...] a réaffirmé son soutien sans équivoque à la perspective européenne des Balkans occidentaux. Saluant les progrès réalisés par les pays de la région, le Conseil européen souligne que l'UE reste déterminée à les aider à mener des réformes et des projets axés sur l'UE et qu'elle demeure, à cette fin, mobilisée à tous les niveaux.»

Les Balkans occidentaux font **partie de l'Europe** et sont entourés géographiquement par des États membres de l'UE. Les peuples de l'UE et de la région partagent une même histoire et un même patrimoine et leur avenir se définit par des perspectives et des défis communs. L'UE est de longue date fortement engagée dans la région. Depuis le Conseil européen de Thessalonique de 2003, l'UE soutient l'avenir de la région comme faisant partie intégrante d'elle-même.

Depuis lors, la perspective européenne de la région a aidé les pays concernés à mettre en place des réformes politiques et économiques générales, tout en améliorant les processus démocratiques. La libéralisation du régime des visas et la forte amélioration de la coopération régionale encouragent les sociétés à s'ouvrir davantage. En 2016, l'ensemble des échanges commerciaux de la région avec l'UE ont dépassé les 43 000 000 000 EUR, soit une hausse de 80 % par rapport à 2008, leur potentiel de croissance restant élevé. Les entreprises de l'UE sont en outre les principaux investisseurs dans les Balkans occidentaux, plus de 10 000 000 000 EUR d'investissements étrangers directs ayant ainsi échu à la région rien que ces cinq dernières années. L'interaction et l'interdépendance entre la région et l'Union européenne ont été manifestes durant la crise migratoire. Les pays de la région agissent de plus en plus en tant que partenaires sur la scène internationale.

Cette perspective, ferme et fondée sur le mérite, de l'adhésion des Balkans occidentaux à l'UE est dans **l'intérêt même de l'Union, tant sur le plan politique que sécuritaire et économique**. Il s'agit pour elle d'un investissement géostratégique dans une Europe stable, solide et unie, fondée sur des **valeurs communes**. C'est un outil puissant de promotion de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits fondamentaux. Des

perspectives d'adhésion crédibles constituent le **principal moteur de transformation** de la région et renforcent dès lors notre intégration, notre sécurité, notre prospérité et notre bien-être collectifs. Elles continuent à jouer un rôle primordial dans la promotion, la réconciliation et la stabilité.

Qui plus est, la politique de l'UE en matière d'élargissement doit être partie intégrante de la stratégie générale de renforcement de l'Union d'ici 2025 énoncée par le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union prononcé en septembre 2017. Il s'agit d'**un investissement dans la sécurité de l'UE, dans sa croissance économique, dans l'influence qu'elle exerce**, ainsi que dans sa capacité à protéger ses citoyens.

Il importe, toutefois, **que notre Union soit plus forte et plus solide, avant de pouvoir s'étoffer**. C'est pourquoi, conformément à sa feuille de route pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique¹, la Commission proposera, tout au long de l'année, un certain nombre d'initiatives visant à améliorer le cadre démocratique, institutionnel et politique de l'Union de 2025, en se fondant sur les traités en vigueur. Ces initiatives comprendront notamment des propositions visant à améliorer l'efficacité de la prise de décision au sein de l'UE en renforçant le vote à la majorité qualifiée dans des domaines tels que la politique étrangère ou les questions de marché intérieur.

D'ici là, l'UE pourrait compter plus de 27 membres. Les négociations d'adhésion sont déjà bien avancées avec le Monténégro et la Serbie. Moyennant une forte volonté politique, la mise en place de réformes réelles et résolues et le règlement de différends avec leurs voisins, ces deux pays pourraient être prêts à adhérer à l'horizon 2025. Cette perspective est des plus ambitieuses. Sa concrétisation sera entièrement fonction des mérites et des résultats objectifs de chaque pays.

Tous les pays des Balkans occidentaux doivent désormais d'urgence redoubler d'efforts, lancer les réformes indispensables et achever leur transformation politique, économique et sociale, en associant l'ensemble des parties prenantes, de toutes les sensibilités politiques et de la société civile. L'adhésion à l'UE ne se résume pas, loin s'en faut, à un simple processus technique. C'est un choix qui engage les générations à venir, fondé sur des valeurs fondamentales que chaque pays se doit de faire siennes plus activement, allant des politiques étrangères et régionales jusqu'aux enseignements dispensés aux enfants à l'école.

Les Balkans occidentaux se voient à présent offrir **une occasion historique** de lier fermement et sans ambiguïté leur avenir à celui de l'Union européenne. Ils devront faire preuve de détermination. L'adhésion est et demeurera un processus fondé sur le mérite dépendant entièrement des progrès objectifs réalisés par chaque pays. Les pays peuvent se rattraper ou se dépasser les uns les autres en fonction des progrès accomplis.

La Commission est disposée à élaborer des recommandations relatives à l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, dès lors que les conditions pour ce faire sont remplies. La Bosnie-Herzégovine, pourvu qu'elle poursuive ses efforts et mène une action soutenue, pourrait devenir candidate à l'adhésion. Le Kosovo* a l'occasion de réaliser des progrès durables,

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

grâce à la mise en œuvre de l'accord de stabilisation et d'association, et de progresser sur la voie de son adhésion à l'UE, dès lors que les circonstances objectives le permettent.

Le quotidien des habitants des Balkans occidentaux devrait peu à peu se rapprocher de celui des ressortissants de l'Union européenne. Les citoyens aspirent, en définitive, à vivre dans des pays prospères et égalitaires, dans lesquels l'état de droit est respecté et la corruption a été éradiquée. La présente stratégie expose la manière dont les Balkans occidentaux, grâce à un soutien accru de l'UE, prévoyant notamment leur participation à certaines politiques et à certains programmes de l'Union, peuvent d'ores et déjà bénéficier d'une stabilité et d'une prospérité accrues, gages de progrès à venir dans leur marche vers l'Europe.

I. UNE PERSPECTIVE D'ÉLARGISSEMENT CRÉDIBLE PASSANT PAR DES EFFORTS ET DES RÉFORMES CRÉDIBLES DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX²

Les pays des Balkans occidentaux **pourront adhérer à l'Union européenne** lorsque les critères énoncés à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, y compris les critères de Copenhague, auront été remplis. Si **aucun d'eux ne remplit aujourd'hui ces critères**, la région n'en a pas moins parcouru un long chemin depuis la fin des années 1990. Dans l'ensemble, des progrès importants ont été accomplis, tant en matière de réformes que dans la manière dont les séquelles de la guerre et des conflits ont été surmontées. Toutefois, **pour remplir toutes les conditions d'adhésion et renforcer leurs démocraties, il importe que ces pays entreprennent encore des réformes globales et convaincantes dans des secteurs clés**, tels que l'état de droit, la compétitivité, ainsi que la coopération et la réconciliation régionales.

Premièrement, **l'état de droit** doit être considérablement renforcé. Pour l'heure, les pays concernés présentent des symptômes évidents de captation de l'État, dont des liens avec la criminalité organisée et une corruption à tous les niveaux du gouvernement et de l'administration, ainsi que l'important enchevêtrement d'intérêts publics et privés. Il s'ensuit un sentiment d'impunité et d'inégalité. On peut citer aussi une forte ingérence politique dans les médias, doublée d'un contrôle exercé sur ces derniers. Pour être en mesure de procéder aux changements durables de société requis, il est essentiel que ces pays soient dotés d'appareils judiciaires indépendants et visiblement habilités à agir, de même que de gouvernements et d'administrations comptables de leurs actes.

Deuxièmement, certains pans essentiels des **économies de la région** ne sont pas compétitifs, en raison d'une trop grande ingérence politique induite et du développement insuffisant du secteur privé. Aucun pays des Balkans occidentaux ne peut actuellement être considéré comme une économie de marché viable ni prétendre avoir la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. En dépit de tous les progrès accomplis sur le plan des réformes, nombre de problèmes structurels demeurent, qui ont des répercussions négatives sur les marchés du travail et notamment sur les perspectives d'emploi des plus jeunes.

²En avril 2018, la Commission adoptera sa communication périodique sur la politique d'élargissement de l'UE, ainsi que ses rapports globaux par pays.

Troisièmement, il subsiste entre les pays de la région d'importants **différends bilatéraux** qu'il convient de régler. L'UE n'entend pas importer ces différends ni l'instabilité qu'ils pourraient engendrer. Il y a lieu de trouver des solutions définitives et contraignantes et de les appliquer avant l'adhésion de tel ou tel pays.

Enfin et surtout, **l'adhésion à l'UE est un choix**. Elle suppose de parvenir à un consensus politique et sociétal, ainsi que de gagner les cœurs et les esprits. Il ne doit y avoir chez les dirigeants aucune ambiguïté quant à la place des Balkans occidentaux et à la direction à suivre. Ce n'est qu'ainsi qu'ils s'assureront et conserveront le soutien de leurs propres citoyens et des citoyens de l'UE et il importe que les communications et actions de sensibilisation de ces mêmes dirigeants à l'intention des citoyens en tiennent compte.

Les perspectives européennes des différents pays des Balkans occidentaux s'accompagnent de diverses initiatives, telles que le processus de Berlin³, de plateformes sectorielles, telles que les communautés de l'énergie et du transport, et d'acteurs régionaux, tels que le Conseil de coopération régionale.

Il appartient désormais aux autorités des pays concernés, avec l'appui de leurs sociétés, de faire leurs des conditions d'adhésion bien connues et d'obtenir des résultats dans ce sens. Il y a lieu de **prendre des mesures sans attendre** pour faire du scénario le plus favorable, mais aussi le plus ambitieux, une réalité. Au bout du compte, les citoyens de la région jugeront leurs gouvernements à l'aune de leur volonté de donner ou non suite à leurs ambitions européennes, mais aussi de leur capacité à les concrétiser.

1. **État de droit, droits fondamentaux et gouvernance**

Le lancement de réformes dans les domaines de **l'état de droit, des droits fondamentaux et de la bonne gouvernance** demeure la priorité absolue pour les Balkans occidentaux. C'est également le principal critère à l'aune duquel les perspectives de ces pays seront appréciées par l'UE. La région doit porter ces valeurs fondamentales de l'UE d'une manière bien plus crédible et en faisant montre d'une bien plus grande conviction. Leur non-respect a également un effet dissuasif sur l'investissement et le commerce. Le renforcement de l'état de droit n'est pas qu'une question institutionnelle. Il suppose une transformation de la société.

Il convient de garantir **l'indépendance, la qualité et l'efficacité du système judiciaire**. L'indépendance du système judiciaire et de chacun des juges est essentielle pour garantir l'impartialité et le respect de l'obligation de rendre des comptes par les membres de l'exécutif et du législatif. C'est un préalable à l'avènement de toute société démocratique basée sur l'état de droit et à son développement économique.

Les pays doivent éradiquer la **corruption** sans faire de compromis. Il est primordial de disposer d'institutions solides et indépendantes pour prévenir et combattre la corruption, mener des enquêtes et engager des poursuites plus efficaces donnant lieu à des **décisions judiciaires effectivement appliquées** et comprenant des **sanctions dissuasives**. Il y a lieu de renforcer sensiblement les instances judiciaires et les structures du ministère public spécialisées dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Cela devrait notamment passer par l'allocation au ministère public d'unités de police spéciales. Il conviendrait de prendre et d'appliquer des mesures, telles que le

³ Le sommet le plus récent du processus s'est tenu à Trieste, en juillet 2017.

dépouillement des actifs illégalement acquis, la perte du droit d'exercer une fonction publique, une application plus stricte des règles de conformité applicables aux fonctionnaires et un accès plus facile des citoyens à l'information et aux mécanismes de plainte.

Les pays doivent aussi mettre en place un cadre solide de prévention de la corruption. La gestion des fonds publics nécessite davantage de transparence, en particulier à tous les stades de la **passation de marchés publics**, un domaine qui se prête particulièrement à la corruption. Il y a eu plusieurs exemples, dans les Balkans occidentaux, de procédures confidentielles relatives à la passation de marchés de biens et certains marchés importants ont été attribués sans publication d'un avis de marché. Il a été prétendu que des sous-traitants locaux très proches du pouvoir politique avaient été favorisés et que des paiements illicites avaient été effectués. Les pays devraient augmenter considérablement la transparence, la compétitivité et l'équité des procédures d'appels d'offres publics, limiter l'utilisation de procédures confidentielles et introduire des garanties permettant d'exclure toute influence politique concernant les soumissionnaires. Il conviendrait de recourir pleinement à un système de **passation électronique** transparent et accessible au public. Cela permettrait aux citoyens de voir clairement la manière dont leurs impôts sont dépensés, de l'appel d'offres initial à l'exécution finale des marchés. Il est essentiel également de rendre les dirigeants comptables de leurs actes et d'introduire une culture de contrôle interne dans les institutions de l'État.

La criminalité organisée reste profondément ancrée dans les Balkans occidentaux, tant au niveau de la traite d'êtres humains que des trafics de stupéfiants et d'armes et pour ce qui est du risque d'infiltration criminelle au sein des systèmes politiques et économiques. Les autorités doivent **démanteler les réseaux criminels et leurs bases économiques** de manière plus efficace, en recourant plus systématiquement aux enquêtes financières et en utilisant des **outils plus ciblés**, tels que le gel conservatoire des produits d'activités criminelles, la confiscation des avoirs de tiers, le renversement de la charge de la preuve pour détention de certains types d'actifs, la confiscation non fondée sur une condamnation pour lutter contre le phénomène du patrimoine inexplicable, la soumission des entreprises aux obligations de communication d'informations complètes en matière de propriété et le renforcement de la coopération judiciaire. Il convient d'engranger d'urgence **et dans la durée des résultats concrets** en matière de **lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et la criminalité organisée**.

Les droits fondamentaux sont en grande partie consacrés par la législation des pays des Balkans occidentaux, mais des efforts plus importants s'imposent pour garantir leur mise en œuvre intégrale dans la pratique. Il y a lieu de mettre l'accent sur la sauvegarde de la liberté d'expression et l'indépendance des médias, en tant que piliers de la démocratie. Des efforts décisifs doivent être déployés pour protéger les minorités et lutter contre la discrimination, notamment à l'égard des Roms (dont l'insertion sociale devrait être plus vigoureusement encouragée) et de la communauté LGBTI. L'égalité entre les femmes et les hommes doit aussi être garantie et la violence domestique combattue.

Il est essentiel de renforcer le fonctionnement des **institutions démocratiques**. Il convient notamment de garantir un dialogue constructif entre toutes les sensibilités politiques, notamment au sein des **parlements**. Le gouvernement doit faire en sorte que l'opposition ait la possibilité de jouer pleinement son rôle. De son côté, l'opposition doit s'engager de manière constructive dans le processus démocratique. Les élections devraient être libres et équitables et les recommandations des missions d'observation électorale correctement appliquées. Les règles relatives au **financement public et privé des partis politiques** nécessitent également une profonde réforme.

La réforme de l'administration publique joue un rôle déterminant dans le renforcement de la gouvernance à tous les niveaux. Elle prévoit l'amélioration de la qualité de l'administration et du respect de l'obligation de ses membres de rendre des comptes, le renforcement du professionnalisme, la dépolitisation et la transparence, y compris pour ce qui est des recrutements et des licenciements, une gestion plus transparente des finances publiques, ainsi que la fourniture de meilleurs services aux citoyens. Il importe également de trouver un juste équilibre entre les autorités centrales, régionales et locales.

Les gouvernements devraient faire en sorte que les parties prenantes puissent être associées activement aux réformes et au processus décisionnel, en instaurant, par exemple, **des dialogues structurés et ouverts à tous sur les priorités de réforme**, auxquels participerait une société civile ayant voix au chapitre. La mise en place d'un environnement propice au développement des organisations de la société civile est dès lors capitale.

Toutes ces réformes restent au cœur du cheminement de la région vers l'UE. Ce n'est qu'à coup de résultats tangibles et durables que la région créera la dynamique crédible nécessaire.

2. Renforcement de l'économie

La région des Balkans occidentaux possède un important **potentiel économique**. Les taux de croissance y sont plus élevés que dans l'UE et le marché y est de plus en plus intéressant pour les biens et services de l'UE et commence peu à peu à s'intégrer dans les chaînes de valeur européennes. Le niveau d'intégration économique dans l'Union est déjà très élevé, du fait des accords de stabilisation et d'association.

Toutefois, **des efforts supplémentaires** doivent être déployés pour renforcer la compétitivité des économies des Balkans occidentaux, lutter contre le chômage élevé, surtout chez les jeunes, augmenter la prospérité et créer des débouchés économiques, également pour les opérateurs locaux. Des économies davantage fondées sur les compétences contribueront aussi à atténuer la fuite actuelle des cerveaux, en la transformant en une circulation des cerveaux. La modernisation des économies régionales attirera à son tour de nouveaux investissements privés de l'UE et augmentera la demande de biens et services de l'UE dans les Balkans occidentaux. Les réformes structurelles nécessaires doivent être étayées par des politiques économiques et budgétaires appropriées.

Les économies de la région souffrent de multiples **faiblesses structurelles**, de marchés inefficaces et rigides, d'une faible productivité, d'un accès au financement limité, de droits de propriété peu clairs et d'un environnement réglementaire d'une grande lourdeur, sources d'une faible compétitivité et d'un niveau de chômage élevé. Dans l'ensemble, les niveaux d'investissement et les taux de croissance ne suffisent pas à réduire sensiblement l'écart avec l'UE. Le développement économique est, de surcroît, entravé par une économie souterraine bien ancrée. La participation de l'État et les ingérences politiques indues dans l'économie demeurent importantes, alors que la politique de concurrence et d'autres politiques d'accompagnement demeurent trop faibles. Il convient de poursuivre avec plus de rigueur les réformes structurelles mises en avant dans les programmes de réformes économiques. Il faut donner la priorité aux mesures destinées à relever les défis sociaux et à lutter contre le chômage structurel. Les processus de privatisation doivent progresser dans une parfaite transparence. Il y a lieu de réformer prioritairement les entreprises publiques et de lutter contre la corruption. Le potentiel de croissance et la

compétitivité continuent à pâtir des faiblesses en matière d'état de droit et du mauvais fonctionnement des institutions.

Il ne saurait y avoir d'intégration économique réussie au sein de la région comme au sein de l'UE sans renforcement de la **connectivité**. Bien trop d'obligations imposées par des accords régionaux n'ont toujours pas été respectées. Les pays doivent se conformer pleinement au traité instituant la Communauté de l'énergie et au traité instituant la Communauté des transports, ainsi qu'aux règles de l'UE relatives à l'espace aérien commun européen, au titre desquels ils se sont engagés à adopter l'acquis en matière d'énergie et de transport, ainsi que les normes y afférentes (l'environnement et la concurrence, par ex.) bien avant l'adhésion.

La région devrait aussi s'assurer que les accords et engagements existants sont devenus opérationnels, par exemple dans le contexte de l'accord sur la zone de libre-échange centre-européenne, qui devrait être révisé pour mieux répondre aux besoins de la région. L'adoption d'un plan d'action pluriannuel pour le développement d'un espace économique régional, convenue en juillet 2017 par les dirigeants des Balkans occidentaux, est prometteuse: sa mise en œuvre renforcera encore les échanges, l'investissement et la mobilité dans la région, ainsi qu'entre elle et l'UE. Cette initiative contribuera à intégrer les marchés dans les chaînes de valeur européennes et mondiales et à promouvoir la numérisation des économies régionales. Elle contribuera aussi à accélérer le développement des entreprises et des compétences, la recherche, l'innovation et la croissance intelligente.

3. Application des règles et normes de l'UE

Les questions telles que l'état de droit, les droits fondamentaux, le renforcement des institutions démocratiques, la réforme de l'administration publique, ainsi que le développement économique et la compétitivité demeurent des priorités essentielles du processus d'élargissement. Elles forment, pour tout pays aspirant à l'adhésion, la base garantissant qu'il dispose de la capacité administrative et judiciaire nécessaire pour appliquer correctement les règles et normes de l'UE, non seulement en droit mais également en pratique.

Il reste encore beaucoup à faire à tous les niveaux pour s'aligner sur l'acquis de l'UE, pour mettre en place ou renforcer les institutions correspondantes et pour garantir une capacité de mise en œuvre, que ce soit en lien avec les règles du marché unique, la politique sociale, l'acquis en matière d'énergie et de transports ou le droit environnemental de l'UE.

La mise en œuvre des obligations résultant des accords de stabilisation et d'association et d'autres accords sectoriels soutiendra les préparatifs qui permettront de remplir les obligations inhérentes à l'appartenance à l'UE. Il doit être fait pleinement usage de l'assistance technique importante qui est disponible, notamment de l'appui au renforcement des institutions par l'intermédiaire de l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations.

4. Réconciliation, relations de bon voisinage et coopération régionale - conditions d'adhésion

La coopération régionale et les relations de bon voisinage sont essentielles pour que chaque pays concerné progresse sur sa trajectoire européenne. Outre les initiatives régionales existantes telles que le Conseil de coopération régionale, des schémas de coopération politique jusqu'au plus haut niveau, menés par la région et les récents

sommets, ont apporté un nouvel élan. Celui-ci doit être davantage exploité afin que la participation à la stabilisation politique et à la création de débouchés économiques se poursuive.

Associés à une coopération régionale renforcée, des efforts supplémentaires vers la réconciliation sont essentiels pour ancrer fermement la paix et assurer durablement la stabilité de la région. Il faudra encore du temps pour guérir les stigmates des années 1990. Mais, 25 ans plus tard, il est temps d'aborder les questions en suspens avec une force nouvelle. Tous les pays doivent s'engager sans équivoque, en paroles comme en actes, **à surmonter l'héritage** du passé, en parvenant à une réconciliation et en résolvant les questions en suspens bien avant l'adhésion à l'Union.

La coopération régionale, les relations de bon voisinage et la réconciliation ne peuvent être imposées de l'extérieur. Les dirigeants de la région **doivent s'approprier pleinement le processus** et montrer l'exemple. Ils doivent éviter et condamner toute déclaration ou action susceptible d'alimenter les tensions interethniques et s'opposer activement aux courants nationalistes. Il n'y a pas de place dans l'Union pour un discours incendiaire, encore moins pour la glorification de criminels de guerre de l'un ou l'autre camp. Le processus de **justice transitionnelle** est incomplet. Il convient de traiter d'urgence les questions sensibles en suspens comme le traitement des affaires relatives à des crimes de guerre, notamment par une pleine coopération avec le mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux et les chambres spécialisées pour le Kosovo, le sort des personnes disparues, des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, ainsi que le recensement et l'élimination des champs de mines encore existants dans la région.

Le rôle de l'**éducation** doit devenir hautement prioritaire, en particulier pour favoriser une plus grande tolérance, promouvoir les valeurs européennes et renforcer la cohésion sociale. Les Balkans occidentaux devraient investir davantage dans la jeune génération, nos futurs citoyens de l'Union, et leur donner des perspectives en regardant vers l'avenir et non vers le passé. La coopération dans le domaine de la **culture**, avec cette région ou en son sein, devrait aussi être renforcée.

La politique d'élargissement de l'UE doit continuer à exporter la stabilité. Par conséquent, l'UE ne saurait importer des **conflits bilatéraux** et ne le fera pas. Ces conflits doivent être réglés d'urgence par les parties responsables. La poursuite de cet objectif sera facilitée par un climat de relations de bon voisinage, mais représentera aussi un test décisif pour mesurer à quel point ces relations sont effectivement saines. Si des différends frontaliers ne sont pas encore réglés au niveau bilatéral, les parties devraient les soumettre de manière inconditionnelle à un **arbitrage international final contraignant**, dont les décisions devraient être pleinement appliquées et respectées par les deux parties avant l'adhésion et être prises en compte dans l'élaboration des traités d'adhésion. La Commission accordera une attention particulière au processus de résolution de ces litiges et apportera un soutien, le cas échéant. Tous les pays doivent s'abstenir d'utiliser à mauvais escient les questions en suspens dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE. En principe, les plus avancés sur la voie de l'adhésion à l'UE ont un intérêt stratégique à défendre, et non à détruire, les aspirations de leurs voisins. Les pays de la région sont interdépendants et progresseront plus rapidement s'ils s'entraident tout au long du processus.

Sans **normalisation** effective et complète **des relations entre Belgrade et Pristina** grâce au dialogue facilité par l'UE, il ne peut y avoir de stabilité durable dans la région. Il est urgent et fondamental de mettre en place un accord de normalisation global et

juridiquement contraignant de manière à ce que la Serbie et le Kosovo puissent avancer sur leur trajectoire européenne respective.

5. Prochaines étapes dans les trajectoires européennes respectives des Balkans occidentaux

Dans les années à venir, tous les pays des Balkans occidentaux auront la possibilité d'avancer sur leurs trajectoires européennes respectives, sur la base de leurs mérites propres et au rythme auquel ils accomplissent leurs progrès. Le Monténégro et la Serbie sont actuellement les mieux placés pour adhérer et la sous-section ci-après illustre les étapes qu'ils ont encore à franchir. L'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine sont en train de réaliser des progrès significatifs sur leur trajectoire européenne, et la Commission est disposée à élaborer des recommandations relatives à l'ouverture de négociations d'adhésion avec ces pays, dès lors que les conditions pour ce faire sont remplies. La Commission commencera à rédiger un avis sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine lorsqu'elle aura reçu des réponses détaillées et exhaustives à son questionnaire. La Bosnie-Herzégovine, pourvu qu'elle poursuive ses efforts et mène une action soutenue, pourrait devenir candidate à l'adhésion. Le Kosovo a l'occasion de réaliser des progrès durables, grâce à la mise en œuvre de l'accord de stabilisation et d'association, et de progresser sur la voie de son adhésion à l'UE, dès que les circonstances objectives le permettront. Le pays tirera également un grand bénéfice d'un accord de normalisation définitif avec la Serbie.

5.1 Illustration indicative des étapes nécessaires pour que le Monténégro et la Serbie clôturent le processus d'adhésion à l'horizon 2025

La présente section décrit les principales étapes et conditions inhérentes aux négociations d'adhésion dans une perspective éventuelle pour 2025. Cette illustration est donnée à titre purement indicatif et fondée sur le scénario le plus favorable. Elle n'a pas de caractère automatique; le processus est et restera objectif et fondé sur le mérite. Il s'agit d'illustrer la rapidité avec laquelle les réformes porteuses de changement décrites ci-dessus devraient être adoptées et mises en œuvre pour que ce scénario devienne réalité. Chaque pays fera l'objet d'une évaluation indépendante selon son propre mérite, en fonction des progrès accomplis sur la voie des conditions à remplir.

➤ Respect des critères provisoires:

Il est crucial de mettre encore davantage l'accent sur le respect des **critères provisoires relatifs à l'état de droit**. Ces exigences et conditions font déjà l'objet de comptes rendus clairs et réguliers de la part de la Commission. Les dirigeants des pays concernés doivent à présent relever les défis actuels avec détermination et avec un engagement plus clair. Dans le cas de la Serbie, les critères provisoires concernant la normalisation des relations avec le Kosovo (chapitre 35) doivent être remplis et un accord de normalisation juridiquement contraignant doit être conclu d'urgence.

➤ Définition des positions communes de l'UE concernant les principaux domaines d'action:

La Commission élaborera une communication contenant des **évaluations de l'effet que produira la future adhésion** sur les principaux domaines d'action tels que l'agriculture, la politique de cohésion et le budget. Cela permettra aux États membres de définir des positions communes de l'UE pour les négociations relatives aux chapitres concernés en étant pleinement conscients de l'incidence potentielle, et de définir les mesures transitoires nécessaires. L'application du principe de la libre circulation des travailleurs aux nouveaux États membres est une question qui préoccupe tant les citoyens de l'UE que ceux des Balkans occidentaux. Il conviendra donc de réfléchir à la nature des

mesures transitoires dans ce domaine lors des négociations. Dans le cas de la Serbie, la mise en œuvre d'un accord complet juridiquement contraignant sur la normalisation des relations avec le Kosovo devra avoir progressé de manière notable.

➤ **Clôture des négociations:**

Une fois que tous les critères de clôture de l'ensemble des chapitres seront remplis, couvrant notamment un bilan crédible et durable de la mise en œuvre des réformes, notamment dans le domaine de l'état de droit, les États membres seraient en mesure d'approuver la clôture des **négociations globales** dans le cadre d'une conférence intergouvernementale. Pour ce faire, le programme des réformes devrait progresser de manière constante et irréversible. En ce qui concerne la Serbie, il faudra parvenir à une mise en œuvre irréversible de l'accord exhaustif, juridiquement contraignant, conclu avec le Kosovo et reflétant la normalisation complète de leurs relations.

➤ **Signature du traité d'adhésion:**

Dès que le ou les pays concernés ont clôturé les négociations, le **traité d'adhésion** peut être signé, après avis de la Commission, accord du Parlement européen et décision du Conseil sur l'admission de nouveaux États membres.

➤ **Adhésion:**

Une fois le traité d'adhésion ratifié dans tous les États membres de l'UE et dans le ou les pays en voie d'adhésion, en tenant compte des exigences constitutionnelles nationales respectives, **l'adhésion pourrait alors avoir lieu.**

II. UNE PERSPECTIVE D'ÉLARGISSEMENT CRÉDIBLE – REQUIERT LE SOUTIEN DE L'UNION EUROPÉENNE

La perspective d'élargissement des Balkans occidentaux est avant tout dans les mains des pays eux-mêmes. L'UE doit, pour sa part, demeurer crédible, ferme et juste, tout en améliorant ses politiques pour mieux soutenir le processus de transformation dans la région. Elle doit en outre respecter ses engagements dans la mesure où les Balkans occidentaux remplissent les leurs – dans le propre intérêt stratégique de l'Europe.

La section ci-dessous, ainsi que le plan d'action joint en annexe, définissent une série d'initiatives phares qui représentent un renforcement notable de l'engagement de l'UE auprès des pays des Balkans occidentaux, dans leur intérêt mutuel. Ces initiatives nécessiteront un soutien concret de la part des institutions européennes ainsi que des États membres de l'UE.

La politique d'élargissement de l'UE et le processus de stabilisation et d'association, ainsi que les outils et instruments qu'ils fournissent, demeurent la pierre angulaire de son soutien aux Balkans occidentaux. La Commission veillera à renforcer la coordination de toutes les activités concernées, avec d'autres parties prenantes également, notamment les institutions financières internationales, et s'emploiera à promouvoir davantage un sentiment d'appropriation régional, qui est un point essentiel pour que la région progresse.

L'UE devrait renforcer son engagement politique auprès des pays des Balkans occidentaux, en se concentrant sur des domaines d'intérêt commun tels que la justice et les affaires intérieures, notamment la sécurité et la lutte contre la criminalité organisée, l'économie et le marché unique, l'énergie, les transports et la politique numérique, la

politique sociale, l'éducation, la recherche et l'innovation ainsi que les affaires étrangères et la défense.

La coopération dans ces domaines serait soutenue par une participation accrue des Balkans occidentaux à des **conseils informels**, ainsi que des **contacts réguliers au niveau ministériel**. La Commission, pour sa part, inclura, le cas échéant, les Balkans occidentaux dans les **comités techniques et dans ses groupes de travail**. À l'issue du sommet des Balkans occidentaux qui se tiendra à Sofia en mai 2018, les dirigeants de l'UE devraient poursuivre leur dialogue avec leurs homologues dans ces pays, y compris dans le cadre des sommets.

Les politiques internes et les programmes de financement de l'Union devraient être étendus aux pays des Balkans occidentaux et un appui devrait être fourni afin qu'ils puissent faire un meilleur usage de leur participation actuelle à ces programmes et aux réseaux de l'UE.

La Commission renforcera son assistance technique aux Balkans occidentaux pour les aider à s'aligner sur la législation de l'UE et à garantir son application effective dans la pratique. Des échanges avec les **administrations** de la région seront également encouragés et les **modalités interpersonnelles** davantage facilitées, comme par exemple les partenariats locaux entre les municipalités de la région et celles des pays de l'UE

Afin d'œuvrer à notre intérêt commun consistant à renforcer la sécurité, des dialogues structurés au niveau de la politique étrangère et de sécurité commune/de la politique de sécurité et de défense commune devraient également être étendus et approfondis grâce à une participation accrue aux missions et aux opérations de l'UE dans le monde, avec des partenaires individuels, le cas échéant, tout en continuant à développer la participation aux actions liées aux menaces hybrides, au renseignement, aux questions spatiales et à la réforme du secteur de la défense et de la sécurité. Dans ce contexte, les pays des Balkans occidentaux doivent également accélérer leur alignement sur l'ensemble des positions de politique étrangère de l'UE, notamment les mesures restrictives. Adhérer à l'UE est un choix, qui exige un partage des principes, des valeurs et des objectifs que l'Union s'efforce de promouvoir dans son voisinage et au-delà, notamment l'alignement complet sur la politique étrangère et de sécurité commune.

1. Soutien renforcé de l'état de droit

Les efforts devraient s'intensifier pour orienter les réformes relatives à l'état de droit dans la région, soutenir les mesures ambitieuses que les pays doivent prendre eux-mêmes. Les outils mis au point au cours des négociations avec le Monténégro et la Serbie au titre des chapitres sur l'état de droit devraient également être utilisés dans d'autres pays des Balkans occidentaux pour encourager l'adoption rapide de réformes essentielles. Il s'agira notamment d'inclure l'analyse de la législation et des pratiques observées dans ce domaine, et de parvenir à **l'élaboration de plans d'action détaillés** donnant la priorité aux questions clés et surveillant étroitement la mise en œuvre et l'obtention de résultats concrets.

Le renforcement des contributions des États membres et d'experts pour soutenir la mise en œuvre des réformes et exercer une pression dans ce sens présente un grand avantage. Il convient de procéder à des évaluations plus détaillées de l'état de droit et d'étendre les **missions consultatives à la totalité des Balkans occidentaux**, en s'appuyant sur l'expérience des missions consultatives précédentes. Le suivi de la mise en œuvre et du contrôle de l'application devrait être renforcé, notamment par des examens des pairs plus systématiques, au cas par cas, organisés par la Commission avec la participation

d'experts des États membres. Un suivi des procès dans les affaires de corruption aggravée et de criminalité organisée devrait être mis en place. Il conviendrait d'entreprendre des travaux visant à développer des indicateurs de mise en œuvre des réformes. Les progrès accomplis dans les réformes judiciaires doivent être mesurés au regard de l'efficacité des services de justice que le système est capable de fournir aux citoyens et aux entreprises.

Les **cadres de négociation** pour le Monténégro et la Serbie soulignent en particulier la nécessité de se pencher sur les réformes de l'état de droit dès le début des négociations. La Commission **recommande qu'il soit davantage recouru aux leviers que fournissent les cadres de négociation**. Par conséquent, une amélioration substantielle devrait être exigée concernant l'état de droit et notamment des résultats concrets dans les réformes judiciaires et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, avant que des discussions techniques sur d'autres chapitres des négociations d'adhésion puissent être clôturées provisoirement.

- La Commission regroupera ces actions dans une initiative phare visant à **renforcer l'état de droit** dans les Balkans occidentaux.

2. Renforcement de l'engagement en matière de sécurité et de migration

Une **coopération stratégique et opérationnelle** accrue entre l'UE et les Balkans occidentaux en matière de **sécurité**, notamment par le biais des **agences correspondantes**, est essentielle pour lutter avec efficacité et efficience contre les menaces actuelles qui pèsent sur l'Union et les Balkans occidentaux en matière de sécurité et de terrorisme. La coopération des services répressifs et le partage d'informations au niveau national et au niveau régional entre les partenaires des Balkans occidentaux devraient également être renforcés.

Des travaux importants sont déjà en cours au niveau de l'UE pour aider à renforcer les capacités dans les Balkans occidentaux et faciliter la coopération policière et judiciaire internationale afin de contrer les menaces provenant de la criminalité organisée et du terrorisme, notamment la radicalisation menant à l'extrémisme violent, le défi que représentent les combattants terroristes étrangers et le trafic d'armes à feu et d'explosifs. Cet engagement devrait être encore approfondi, sur la base des initiatives couronnées de succès dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, et être sous-tendu par le dialogue politique sur la sécurité qui est en cours entre l'Union et les Balkans occidentaux. Les partenaires des Balkans occidentaux devraient, sur une base ad hoc, être associés plus étroitement aux discussions politiques en matière de sécurité qui se tiennent au sein de l'UE.

Les agences de l'UE⁴, soutenues par Interpol, seront encore appelées à jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de la coopération policière et judiciaire au niveau stratégique et opérationnel, y compris par le détachement d'officiers de liaison d'Europol dans la région et le renforcement des équipes communes d'enquête. Des accords de coopération avec Eurojust devraient être finalisés dès que les normes nécessaires de protection des données seront en place.

⁴ Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (EBCGA), Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust), Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL).

Un engagement renforcé en matière de **lutte contre le terrorisme et la radicalisation** devrait inclure le renforcement des capacités stratégiques, législatives et institutionnelles dans les pays partenaires, en s'appuyant sur les dialogues consacrés à la lutte contre le terrorisme et les plans d'action conjoints, et en poursuivant le déploiement d'experts de la lutte antiterroriste dans les Balkans occidentaux. La coopération devrait être renforcée également dans le contexte de l'imbrication entre sécurité intérieure et sécurité extérieure avec l'aide des agences de l'Union européenne et d'Interpol, y compris par des échanges d'informations sur les combattants terroristes étrangers, et en étendant le soutien du réseau de sensibilisation à la radicalisation aux Balkans occidentaux. Il conviendrait d'assurer une cohérence et des synergies d'action via l'initiative de lutte contre le terrorisme des Balkans occidentaux.

La coopération opérationnelle en matière de lutte contre diverses formes de **criminalité organisée** dans le cadre du cycle politique devrait être élargie davantage afin d'inclure les Balkans occidentaux. Une attention particulière sera accordée à l'apport d'un soutien accru au développement des capacités dans le domaine de la **cybersécurité et de la lutte contre la cybercriminalité**. La coopération avec des agences de l'UE comme Europol et l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information sera renforcée.

Il est essentiel, parallèlement, de faire avancer la coopération stratégique et opérationnelle avec les pays des Balkans occidentaux dans le domaine de la **migration et de la gestion des frontières**. Cela implique d'assurer l'accès à la protection internationale, de partager les informations utiles (comme les analyses de risques), de renforcer les contrôles aux frontières, de garantir la mise en œuvre effective des politiques de réadmission et de retour, et de lutter contre la migration irrégulière et le trafic de migrants. Il est également nécessaire de renforcer la coopération internationale et régionale (notamment avec les agences de l'UE⁵ et les officiers de liaison respectifs dans la région), et de consolider davantage les capacités de gestion des frontières et de la migration.

La Commission propose donc de poursuivre le processus visant à conclure des accords sur le statut des garde-frontières et des garde-côtes européens avec les partenaires des Balkans occidentaux, en prévoyant un cadre juridique clair et des garanties de renforcement de la coopération opérationnelle. Cela devrait inclure la possibilité de déployer et de mettre en œuvre des activités opérationnelles conjointes des autorités nationales compétentes des États membres de l'UE et des pays des Balkans occidentaux avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Il sera tout aussi essentiel d'approfondir la coopération régionale et de renforcer l'échange d'informations entre l'Union et les Balkans occidentaux dans ce domaine.

Afin d'assurer le suivi des diverses actions que doivent mener les agences de l'UE concernant les Balkans occidentaux, la Commission a l'intention de créer et de coordonner une **task force inter-agences** de l'UE, conformément à leurs mandats respectifs.

- La Commission regroupera ces actions dans une initiative phare visant à **renforcer l'engagement en matière de sécurité et de migration** dans les Balkans occidentaux.

⁵ Les travaux des agences susmentionnées ont leur importance, ainsi que ceux du Bureau européen d'appui en matière d'asile.

3. Soutien au développement socio-économique

Un investissement dans les Balkans occidentaux est un investissement en Europe. Les investissements n'augmenteront que si la gouvernance économique est renforcée et que les réformes structurelles sont poursuivies en vue d'accroître la compétitivité. Les mesures ci-après sont destinées à atteindre cet objectif et à renforcer la croissance et la création d'emplois, en particulier pour les jeunes de la région. Le **cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux** financé au titre de l'instrument d'aide de préadhésion occupera une place de plus en plus centrale dans la promotion des investissements dans la région. À cet effet, il sera étendu pour attirer davantage et coordonner les investissements des donateurs bilatéraux et des institutions financières internationales. Il est prévu d'accroître le financement dans les domaines des transports, de l'énergie, du secteur social, de l'environnement et du développement du secteur privé, y compris l'économie numérique. Afin d'établir un lien entre le développement socio-économique de la région et les priorités de l'Union en matière d'investissement, la Commission entend **augmenter de manière significative la fourniture de garanties** au titre du cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux afin d'attirer des investissements privés dans la région, en pleine complémentarité avec les initiatives existantes. Dans la perspective du prochain cadre financier pluriannuel, les Balkans occidentaux devraient également être couverts de manière adéquate dans les éventuels futurs dispositifs de prêt extérieur.

L'**espace économique régional** est une étape essentielle pour poursuivre l'intégration économique entre l'UE et les Balkans occidentaux ainsi que pour accroître l'attractivité du marché régional. La Commission continuera de soutenir le développement de l'intégration économique intrarégionale, notamment en mobilisant son expertise pour contribuer à la mise en œuvre du plan d'action de l'espace économique régional, notamment dans les domaines relevant de l'acquis de l'UE.

Les échanges commerciaux entre l'UE et les Balkans occidentaux ont représenté plus de 43 000 000 000 EUR en 2016, mais le potentiel de croissance reste élevé. Afin de tirer parti de ce potentiel, la Commission **facilitera davantage les échanges entre l'UE et les Balkans occidentaux**, notamment en élaborant des programmes de reconnaissance mutuelle sur la base de la zone de libre-échange centre-européenne et de l'espace économique régional (opérateurs économiques agréés, par exemple). L'adhésion à l'**Organisation mondiale du commerce** est une condition préalable à l'adhésion à l'UE et peut stimuler la croissance économique et encourager des investissements considérables dans la région.

Le développement d'un **secteur privé solide dirigé par des entrepreneurs issus tant de la région que de l'UE** permettra de mieux exploiter le dynamisme des **jeunes** de la région et favorisera une intégration économique profitable à tous. L'établissement de liens entre la diaspora du monde des entreprises au sein de l'UE et les entrepreneurs dans l'UE et dans les Balkans occidentaux continuera d'être encouragé, notamment dans le cadre du programme de l'UE pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises. Des mesures sont nécessaires pour accroître l'accès au financement et exploiter le potentiel de croissance des petites et moyennes entreprises. Afin de stimuler l'entrepreneuriat et l'innovation, la Commission mettra en place un mécanisme destiné à soutenir le transfert de technologies et les **jeunes pousses** de toute la région et appuiera les efforts de spécialisation intelligente ainsi que l'économie circulaire. Les programmes-cadres de l'UE sont déjà ouverts à la participation des Balkans occidentaux. Afin de garantir une participation plus efficace, l'intégration dans

les réseaux de connaissance existants au sein de l'UE devrait être poursuivie, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités dans le domaine de la recherche et de l'innovation. La collaboration peut être développée davantage au moyen d'autres initiatives, notamment les stratégies macrorégionales de l'UE.

La Commission s'emploiera à soutenir le professionnalisme et l'indépendance des responsables des **marchés publics** ainsi qu'à renforcer les mécanismes de contrôle permettant de suivre le cycle complet des appels d'offres. Pour que ces efforts produisent des fruits, un engagement politique ferme est nécessaire pour lutter contre la corruption.

L'exercice annuel au titre du **programme de réformes économiques** dirigé par la Commission avec tous les pays des Balkans occidentaux est un outil essentiel pour soutenir la modernisation de leurs économies et parvenir à une coordination économique plus étroite avec l'UE. La Commission renforcera cet exercice, le rapprochera davantage de celui du semestre européen existant pour les États membres de l'UE et fournira une assistance technique plus avancée.

Le socle européen des droits sociaux reflète les principes et les droits qui sont essentiels à la mise en place de marchés du travail et de systèmes de protection sociale équitables et qui fonctionnent bien. Grâce à un **nouveau renforcement de la dimension sociale** en faveur des Balkans occidentaux, la Commission s'efforcera de soutenir l'emploi et les politiques sociales dans la région, en encourageant une participation appropriée de tous les niveaux de gouvernement, des partenaires sociaux et de la société civile. Il s'agira notamment de mettre davantage l'accent sur **l'emploi et les réformes sociales** par un meilleur suivi des politiques concernées, y compris dans le cadre des programmes de réformes économiques. La Commission propose d'organiser une réunion ministérielle annuelle UE-Balkans occidentaux sur les questions sociales et d'emploi afin de procéder à un échange de vues. Une aide financière accrue devrait être prévue dans le secteur social, notamment des investissements dans les domaines de l'éducation et de la santé pour favoriser l'inclusion sociale.

Un soutien accru devrait être apporté dans le domaine de l'éducation, en particulier pour ce qui est de **l'enseignement et de la formation professionnels ainsi que du développement des compétences**, de la formation des enseignants et de l'enseignement préscolaire. Les **crédits alloués** dans le cadre du programme **Erasmus+** **seront doublés** afin d'aider encore plus de jeunes citoyens des Balkans occidentaux à étudier et à acquérir une expérience dans l'UE, accélérant ainsi le développement économique et promouvant les valeurs communes. Un programme pilote de mobilité pour les **apprenants et les formateurs dans l'enseignement et la formation professionnels** sera mis sur pied en étroite coopération avec les parties prenantes, dont la Fondation européenne pour la formation.

- La Commission regroupera ces actions dans une initiative phare visant à **soutenir le développement socio-économique** des Balkans occidentaux.

4. Accroissement de la connectivité

Accroître la connectivité dans les Balkans occidentaux revêt un intérêt stratégique pour les deux parties. Le renforcement des réseaux de transport et d'acheminement de l'énergie permettra d'augmenter la compétitivité, la croissance économique et la sécurité d'approvisionnement, et constitue également une condition préalable importante pour parvenir à une intégration économique au sein des Balkans occidentaux. Le traité instituant la Communauté de l'énergie et le traité instituant la Communauté des

transports, ainsi que l'espace aérien commun européen, prévoient des cadres réglementaires avancés qui, associés à une coopération politique forte dans la région, peuvent faciliter grandement la connectivité intrarégionale.

Les Balkans occidentaux sont entourés géographiquement par les États membres de l'UE et une des priorités politiques consiste à **connecter également les infrastructures entre l'UE et les Balkans occidentaux**, ainsi qu'à accélérer la mise en place de réseaux transeuropéens interconnectés dans les domaines des transports, de l'énergie et des services numériques. Les investissements dans les réseaux d'infrastructure procurent des avantages tangibles clairement reconnus par les citoyens et les entreprises de l'UE et des Balkans occidentaux. Outre un financement accru de ces réseaux et la création d'un nouveau mécanisme de garantie pour l'investissement privé, la Commission s'efforcera de garantir un recours plus efficace aux dispositions existantes du **mécanisme pour l'interconnexion en Europe** pour les pays des Balkans occidentaux. Elle étudiera les possibilités de simplifier leur participation au prochain cadre financier pluriannuel.

Une union de l'énergie avec les Balkans occidentaux: pour renforcer **l'union de l'énergie de l'UE, toutes ses dimensions** devraient être étendues aux Balkans occidentaux: soutien à la sécurité énergétique, intégration des marchés et transition énergétique, y compris l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Dans ce contexte, chaque pays devrait mener à bien toutes les réformes nécessaires et rationaliser ses politiques pour qu'elles soient pleinement conformes aux cinq piliers de l'union de l'énergie. Le renforcement des capacités des **régulateurs de l'énergie et des gestionnaires de réseau de transport** dans les Balkans occidentaux devrait être soutenu pour qu'ils puissent participer pleinement aux réseaux au niveau de l'UE. Les travaux visant à achever le **marché régional de l'électricité** dans les Balkans occidentaux devraient être poursuivis et ce marché devrait être intégré dans le marché intérieur de l'électricité de l'UE.

Vers une véritable union des transports avec les Balkans occidentaux: la mise en œuvre du traité instituant la Communauté des transports qui est entré en vigueur en 2017 constituera une étape essentielle vers l'intégration progressive de la région dans le marché européen des transports. Des accords sur les corridors de transport prioritaires entre l'UE et les Balkans occidentaux dans le cadre du réseau transeuropéen de transport sont déjà en place. Ils doivent à présent se concrétiser afin de contribuer à accroître la compétitivité du continent dans son ensemble. Indépendamment des investissements, la priorité est de s'aligner sur les normes opérationnelles de l'UE. Il sera nécessaire à cette fin – entre autres réformes clés – de renforcer les mesures visant à **supprimer les goulets d'étranglement administratifs et les obstacles aux frontières**, en vue de promouvoir des opérations routières et ferroviaires intégrées. Une **nouvelle stratégie ferroviaire** s'impose pour intégrer les Balkans occidentaux dans le réseau principal et le marché de l'UE et pour favoriser l'ouverture du marché ferroviaire régional. Par ailleurs, des efforts ciblés seront nécessaires pour réduire le nombre disproportionnellement élevé de décès sur les routes, par la mise en place d'une **nouvelle stratégie en matière de sécurité routière**.

- La Commission regroupera ces actions dans une initiative phare visant à **soutenir la connectivité** dans les Balkans occidentaux.

5. Lancement d'une stratégie numérique pour les Balkans occidentaux

Le développement du **marché unique numérique de l'UE** contribue à développer les

entreprises, à créer de la croissance, à stimuler la productivité, à promouvoir l'innovation, à transformer les services publics et à améliorer la qualité de vie des citoyens. Il est essentiel que les Balkans occidentaux soient inclus dans les efforts déployés par l'UE pour tirer parti de l'évolution technologique, afin qu'ils puissent bénéficier des outils numériques et garantir un avenir durable et prospère à leurs citoyens.

En collaboration avec ses partenaires des Balkans occidentaux, la Commission lancera une **stratégie numérique pour les Balkans occidentaux**, comprenant une feuille de route visant à faciliter la baisse des **tarifs d'itinérance**. Un soutien sera apporté au **déploiement du haut débit** dans les Balkans occidentaux. La **société numérique** devrait être développée et un soutien sera donc fourni en particulier aux services liés à l'administration en ligne, à la passation de marchés publics en ligne, et aux services de santé en ligne, ainsi qu'au développement des **aptitudes numériques**. La Commission soutiendra le renforcement des capacités dans les domaines de la **confiance** dans le numérique et de la **sécurité** du numérique, ainsi que du **passage des entreprises au numérique** dans les Balkans occidentaux pour que tous les secteurs puissent bénéficier des innovations numériques. Ces efforts seront complétés par un soutien renforcé à l'adoption, à la mise en œuvre et à l'application de l'**acquis** dans le domaine du marché unique numérique.

- La Commission regroupera ces actions dans une initiative phare pour le **lancement d'une stratégie numérique** pour les Balkans occidentaux.

6. Soutien à la réconciliation et aux relations de bon voisinage

Pour favoriser la réconciliation et des relations de bon voisinage, une forte appropriation par les Balkans occidentaux est nécessaire; les efforts en ce sens devraient être réalisés d'abord et avant tout par les pays de la région. Les initiatives de coopération régionale devraient continuer de renforcer les relations de bon voisinage. La Commission est disposée à poursuivre le soutien à cette coopération, que ce soit au titre du programme de connectivité, dans le cadre du «groupe des six des Balkans occidentaux» et d'initiatives regroupant les chefs d'État ou de gouvernement de la région, ou d'autres initiatives renforçant leur appropriation de la coopération régionale.

La Commission étendra le soutien apporté aux initiatives de réconciliation, y compris celles qui visent à promouvoir la justice transitionnelle et à surmonter les séquelles des conflits récents. Le soutien aux travaux du mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux et des chambres spécialisées pour le Kosovo sera poursuivi. La Commission étudiera également la meilleure manière de poursuivre les travaux du Comité international de la Croix-Rouge et de la Commission internationale sur les personnes disparues en matière de promotion de la coopération régionale pour résoudre la question des personnes disparues et examinera ce qui peut encore être fait pour lutter contre le fléau des mines terrestres.

Il est indispensable de soutenir l'éducation et le potentiel des jeunes des Balkans occidentaux pour le développement futur de la région; il s'agit également d'une condition préalable à la coexistence pacifique et à la réconciliation. Outre l'éducation, la coopération sera renforcée dans les domaines de la **culture**, de la **jeunesse** et du **sport**. La portée et le champ d'action de l'**Office régional de coopération pour la jeunesse** seront étendus. Outre l'augmentation des crédits disponibles dans le cadre d'Erasmus+, la Commission continuera d'encourager les liens culturels avec la région. Des travaux

seront notamment destinés à protéger le patrimoine culturel des Balkans occidentaux et à promouvoir ses industries culturelles et créatives.

- La Commission regroupera ces actions dans une initiative phare visant à **soutenir la réconciliation et les relations de bon voisinage** dans les Balkans occidentaux.

III. PRÉPARER L'UE À ACCUEILLIR DE NOUVEAUX MEMBRES

1. Questions institutionnelles

L'UE elle-même doit s'assurer qu'elle sera prête sur le plan institutionnel à accueillir de nouveaux États membres dès que ceux-ci rempliront les conditions prévues. **Il importe que l'Union soit plus forte et plus solide, avant de pouvoir s'étoffer.**

Le recours au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil est un instrument essentiel qui permet de prendre les décisions nécessaires dans une Union européenne à 27. Pour garantir une prise de décision efficace, il sera nécessaire d'au moins maintenir le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour certains domaines d'action. La Commission adoptera des communications sur la possibilité d'étendre le recours au vote à la majorité qualifiée au cours du troisième trimestre de 2018.

Être membre de l'Union européenne signifie qu'il faut accepter et promouvoir ses valeurs. Lorsqu'on réfléchit à l'avenir de l'Union européenne, il apparaît qu'un mécanisme plus efficace doit être mis en place pour garantir que des mesures effectives peuvent être prises afin de traiter les menaces de nature systémique ou la violation systémique de ces valeurs par l'un ou l'autre des États membres de l'UE. En octobre 2018, la Commission présentera une initiative visant à renforcer le contrôle du respect de l'état de droit dans l'Union européenne. Les traités d'adhésion pourraient fournir une base juridique à l'établissement d'un tel mécanisme dans le cadre des traités.

L'adhésion des pays des Balkans occidentaux aura une **incidence sur les dispositions institutionnelles existantes au sein de l'UE**. Des propositions portant sur ces questions institutionnelles seront nécessaires avant la clôture des négociations. Au moment d'aborder les **dispositions institutionnelles** relatives au prochain élargissement, il convient de tenir compte de l'adhésion future d'autres pays des Balkans occidentaux. En particulier, le recours au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil est un instrument essentiel qui permet de prendre les décisions nécessaires dans une Union européenne à 27.

Des dispositions spéciales et des **engagements irrévocables** doivent également être mis en place pour faire en sorte que les nouveaux États membres ne soient pas en mesure de bloquer l'adhésion d'autres pays candidats des Balkans occidentaux. Des dispositions spéciales seront aussi nécessaires en ce qui concerne les langues nationales des futurs États membres.

Bien avant la clôture des négociations d'adhésion globales, la Commission fournira des **évaluations sur la manière** dont les grands domaines d'action, tels que l'agriculture, la politique de cohésion et le budget, subiront l'impact de l'adhésion d'un nouvel État membre. Cela permettra aux États membres de définir des positions communes de l'UE pour les chapitres concernés en étant pleinement conscients de l'incidence potentielle, et de prendre les mesures d'atténuation nécessaires.

2. Mise à disposition des moyens financiers nécessaires à une adhésion réussie

L'instrument d'aide de préadhésion aide les pays des Balkans occidentaux à se préparer à l'adhésion et facilite la coopération régionale et transfrontière. De 2007 à 2017, l'UE a investi plus de 8 900 000 000 EUR dans la région au titre de l'instrument d'aide de préadhésion. En 2018, un montant de 1 070 000 000 EUR est prévu. Les fonds alloués au titre de l'instrument d'aide de préadhésion seront encore davantage adaptés aux besoins des pays. La mise en œuvre de cette stratégie nécessitera un financement accru. La Commission envisage dès lors une **augmentation progressive du soutien fourni au titre de l'instrument d'aide de préadhésion en faveur des Balkans occidentaux jusqu'en 2020** dans la limite des réaffectations à l'intérieur de l'enveloppe existante dudit instrument.

En prenant en considération les enseignements tirés des élargissements précédents, il faudrait prévoir une **transition progressive et en douceur** du statut de préadhésion vers celui d'État membre pour permettre le **renforcement des capacités d'absorption** nécessaires. Cette transition devrait s'accompagner d'une augmentation graduelle, dans le nouveau cadre financier pluriannuel, des fonds alloués au titre de l'instrument d'aide de préadhésion avant l'adhésion, ainsi que de l'introduction progressive des dépenses après l'adhésion. Cela signifie dans les faits qu'un nouvel État membre ne pourra espérer recevoir l'entièreté des fonds alloués par l'UE immédiatement dès son adhésion, mais son accès aux fonds de préadhésion sera considérablement accru proportionnellement avant l'adhésion.

Les conditions afférentes à notre assistance bilatérale seront renforcées. Un financement accru au titre tant de l'actuel cadre financier pluriannuel que du prochain cadre devrait être lié aux progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes fondamentales et dans l'instauration de relations de bon voisinage.

Compte tenu du produit intérieur brut et des niveaux de population relativement faibles de la région, l'impact de l'adhésion des pays des Balkans occidentaux sur le budget de l'UE devrait être très limité. Toutefois, l'élargissement de l'Union européenne a un coût et entraînera des dépenses supplémentaires pour l'ensemble des États membres. Le cadre financier pluriannuel reflète les priorités politiques de l'UE. Les besoins liés aux préparatifs d'adhésion devront être pris en compte dans le prochain **cadre financier pluriannuel**, qui comprendra des dispositions spécifiques en matière d'élargissement. Si certains candidats sont prêts à rejoindre l'UE au cours de la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel, les **ajustements nécessaires** devraient alors être effectués.

3. Communication

Pour que le processus d'adhésion soit une réussite, **ses opportunités et ses défis** doivent être communiqués plus clairement, dans la région et dans l'UE. Dans les Balkans occidentaux, il revient avant tout aux gouvernements de fournir des informations adéquates à leurs citoyens et à leurs entreprises et de forger un consensus national autour de leur objectif stratégique.

Du côté de l'UE, il incombe aux États membres d'informer leurs citoyens et de leur fournir des informations concrètes sur les opportunités et les défis du processus d'adhésion. La Commission soutiendra ces efforts en renforçant sa **communication stratégique** dans les pays concernés et dans l'Union et en veillant à la visibilité de la politique d'élargissement.

IV. CONCLUSIONS

L'Union européenne est depuis longtemps favorable à la perspective européenne des Balkans occidentaux. L'avenir de la région en tant que partie intégrante de l'Union est **dans l'intérêt même de cette dernière, que ce soit sur les plans politique ou économique ou sur le plan de la sécurité**. La politique d'élargissement de l'Union s'inscrit dans la stratégie plus vaste visant à renforcer l'Union d'ici à 2025. Moyennant une volonté politique forte, la mise en œuvre de réformes effectives et durables et le règlement définitif des différends avec leurs voisins, la Serbie et le Monténégro **pourraient être prêts à adhérer d'ici à cette date**. L'adhésion est et **restera un processus fondé sur le mérite**, entièrement lié aux progrès objectifs accomplis par chaque pays.

Afin de **remplir les critères d'adhésion fixés de longue date**, et dans leur propre intérêt, les pays des Balkans occidentaux doivent mettre en œuvre des **réformes globales** dans des secteurs clés. **L'état de droit, les droits fondamentaux et la gouvernance** doivent être considérablement renforcés. Les réformes judiciaires, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et la réforme de l'administration publique doivent aboutir à des résultats concrets et le fonctionnement des institutions démocratiques doit être sérieusement amélioré. Les réformes économiques doivent être poursuivies avec détermination et il doit être remédié aux faiblesses structurelles, à la faiblesse de la compétitivité et au niveau élevé du chômage.

Tous les pays doivent s'engager sans équivoque, en paroles comme en actes, à surmonter l'héritage du passé, en parvenant à se réconcilier et en résolvant, bien avant leur adhésion à l'Union, les problèmes en suspens, en particulier les différends sur le tracé des frontières. Un **accord de normalisation des relations, global et juridiquement contraignant**, doit être conclu entre la Serbie et le Kosovo afin de leur permettre d'avancer sur leur trajectoire européenne respective.

L'Union européenne **renforcera de manière significative son soutien** au processus de transformation dans les Balkans occidentaux. La Commission prévoit un **plan d'action visant à soutenir la transformation des Balkans occidentaux**, joint à la présente stratégie. Ce plan comprend **six initiatives phares** ciblant des domaines particuliers présentant un intérêt tant pour l'Union que pour les pays des Balkans occidentaux eux-mêmes, notamment un certain nombre de mesures nouvelles dans des secteurs où l'intérêt mutuel est fort.

Initiative visant à renforcer l'état de droit: les outils de négociations existants, comme les **plans d'action** détaillés, seront étendus à tous les pays des Balkans occidentaux. L'évaluation de la mise en œuvre des réformes sera renforcée, notamment par le déploiement de **nouvelles missions de conseil dans tous les pays**. Il sera davantage recouru aux **leviers que fournissent les cadres de négociation** avec la Serbie et le Monténégro.

Initiative visant à renforcer les liens dans le domaine de la sécurité et des migrations: la coopération sera renforcée dans les domaines de la lutte contre la criminalité organisée, du terrorisme et de l'extrémisme violent, de la sécurité des frontières et de la gestion des migrations. Des **officiers de liaison Europol** seront déployés dans la région. Le recours aux **équipes communes d'enquête** continuera d'être encouragé et des **accords sur le statut** seront conclus **avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes**.

Initiative visant à renforcer le soutien au développement socio-économique:

l'objectif sera notamment d'étendre le **cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux, d'augmenter de manière significative la fourniture de garanties afin d'attirer les investissements privés**, d'offrir un soutien aux jeunes entreprises et aux PME et d'adopter des mesures pour faciliter encore les échanges. Un nouveau **renforcement de la dimension sociale** permettra de mettre davantage l'accent sur l'emploi et les politiques sociales et d'accorder un soutien financier accru au secteur social, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les crédits disponibles dans le cadre d'**Erasmus+** seront **doublés**.

Initiative visant à renforcer la connectivité dans les secteurs des transports et de l'énergie au sein de la région et avec l'Union européenne, y compris par le **soutien aux nouveaux investissements**. Un usage plus efficient sera fait du **mécanisme pour l'interconnexion en Europe** dans les pays des Balkans occidentaux. Pour renforcer l'**union de l'énergie**, chacune de ses **dimensions** devrait être étendue aux Balkans occidentaux.

Initiative sur une stratégie numérique pour les Balkans occidentaux: cette initiative comprendra notamment une feuille de route visant à faciliter la **baisse des tarifs d'itinérance**, un soutien au **déploiement du haut débit** dans la région et des mesures en faveur du développement de l'**administration en ligne**, de la passation de marchés publics en ligne, des services de santé en ligne et des aptitudes numériques.

Initiative pour soutenir la réconciliation et les relations de bon voisinage: il s'agira notamment de soutenir la justice transitionnelle, de se pencher sur la question des personnes disparues et de renforcer la coopération dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la jeunesse et des sports, ainsi que d'étendre le champ d'action de l'Office régional de coopération pour la jeunesse.

En mars 2018, les services de la Commission organiseront une première réunion de coordination avec les États membres, en étroite collaboration avec le Service européen pour l'action extérieure, afin d'examiner le plan d'action et les mécanismes de coopération opérationnelle qui permettront sa mise en œuvre.

L'**Union doit être préparée** à accueillir de nouveaux membres, notamment d'un point de vue institutionnel et financier, dès que ceux-ci rempliront les conditions nécessaires. La Commission élaborera des analyses d'impact dans les grands domaines d'action bien en amont de l'adhésion. Afin de garantir un **financement adéquat à l'appui de cette stratégie** et une transition en douceur vers le statut d'État membre, la Commission propose d'**augmenter progressivement le financement** au titre de l'**instrument d'aide de préadhésion** et de veiller à ce que des dispositions adéquates soient prises **dans le prochain cadre financier pluriannuel** pour tenir compte d'éventuelles adhésions. Pour garantir une prise de décision efficace, il sera nécessaire d'au moins maintenir, si ce n'est d'envisager d'étendre, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour certains domaines d'action. Un système plus efficace devrait être mis en place pour contrer les menaces de nature systémique pesant sur l'état de droit ou réagir à des violations de l'état de droit dans un État membre de l'UE. Les activités de communication seront renforcées.

La perspective européenne des Balkans occidentaux est claire et sans ambiguïté et les conditions et critères d'adhésion à l'Union européenne sont bien établis. La présente stratégie permettra à l'Union d'apporter un **soutien sans précédent à la réalisation de cet objectif**. Les pays concernés ont encore beaucoup à faire avant de pouvoir remplir ces critères. Leurs pouvoirs publics doivent veiller à ce que les processus de réforme

soient plus inclusifs et recueillent l'adhésion de toutes les parties prenantes et de la société dans son ensemble. Plus important encore, les dirigeants politiques de la région ne doivent laisser aucun doute quant à leur orientation stratégique et à leur détermination. Ce sont eux qui, en définitive, doivent assumer la responsabilité de faire en sorte que cette opportunité historique devienne une réalité.