



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.5.2003
COM (2003) 285 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Les Balkans occidentaux et l'intégration européenne

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Les Balkans occidentaux et l'intégration européenne

1. BALKANS OCCIDENTAUX ET DEFI DE L'ÉLARGISSEMENT

Le Conseil européen de Feira, qui s'est tenu en juin 2000, a rappelé l'objectif d'une intégration aussi complète que possible des pays des Balkans occidentaux¹ dans le courant politique et économique général de l'Europe et reconnu ces pays comme des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE. En décembre 2002, le Conseil européen de Copenhague a réaffirmé cette perspective et souligné que l'Union entendait continuer avec détermination à soutenir les pays des Balkans occidentaux dans les efforts qu'ils consentent pour réaliser leurs aspirations européennes. Le Conseil européen de Bruxelles, en mars 2003, a déclaré que "l'avenir des Balkans occidentaux est dans l'UE" et invité "le Conseil et la Commission à examiner, compte tenu également de l'expérience du processus d'élargissement, les moyens de renforcer encore la politique de stabilisation et d'association menée par l'Union à l'égard de cette région". La préparation des pays concernés à une intégration dans les structures européennes est une priorité majeure pour l'UE. L'unification de l'Europe ne sera pas achevée tant que les pays des Balkans occidentaux n'auront pas rejoint l'Union européenne.

Le processus de stabilisation et d'association (PSA) est la politique de l'UE qui régit ses relations avec les Balkans occidentaux. Il a pour objet d'aider les cinq pays de la région à mener à bien leur réforme et à se rapprocher d'une adhésion à l'Union européenne. Il vise un but inestimable - promouvoir la stabilité dans la région. Nous devons maintenant enrichir cette politique afin de renforcer encore la stabilité et d'inciter les pays visés à avancer sur la voie d'une association plus étroite avec l'UE, dans la perspective finale d'une adhésion.

Au lendemain de la signature, en avril 2003, du traité d'Athènes qui ouvre la voie à l'adhésion de dix nouveaux États membres, le sommet de Salonique offre l'occasion de donner une nouvelle impulsion au processus de stabilisation et d'association. Le succès avec lequel les pays d'Europe centrale et orientale ont satisfait aux critères d'adhésion à l'UE devrait inspirer et encourager les pays des Balkans occidentaux, qui sont animés du même souhait. La présente communication examine les moyens d'enrichir le dispositif de stabilisation et d'association et, en particulier, de tirer des enseignements du processus d'élargissement en cours afin de l'approfondir encore, en définissant ce qui peut être considéré comme un programme commun en vue d'une intégration européenne.

2. INTENSIFICATION DU PROCESSUS DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION - UN NOUVEAU PARTENARIAT

Le processus de stabilisation et d'association, ses divers instruments, les perspectives qu'il ouvre et, en particulier, les efforts déployés par les pays eux-mêmes ont permis à ces derniers d'accomplir des progrès notables. La tâche est encore immense, toutefois, pour s'attaquer aux priorités liées au processus de stabilisation et d'association et tendre à satisfaire aux critères

¹ Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine et Serbie-et-Monténégro.

d'adhésion à l'UE arrêtés par le Conseil européen de Copenhague de 1993 et définis dans les articles 49 et 6 du Traité sur l'UE. Il faut aujourd'hui rendre irréversibles les avancées déjà réalisées et jeter les bases d'une nouvelle progression. Au-delà de la reconstruction, il s'agit de mettre l'accent sur la transition politique et économique, notamment en rapprochant les législations nationales du droit communautaire lorsqu'il y a lieu, dans la perspective du but final, l'adhésion à l'UE. L'Union européenne renforcera son soutien pour permettre aux pays des Balkans occidentaux de relever ce défi.

L'engagement et l'aide de l'UE doivent aller de pair avec une réelle détermination des gouvernements concernés à s'attaquer aux réformes nécessaires, à mettre en place les capacités administratives nécessaires et à coopérer entre eux. La construction d'un État fort assurant pleinement ses fonctions et capable de répondre aux besoins de ses citoyens, de mener une coopération régionale efficace et d'entretenir des relations plus poussées avec l'Union, représente le grand défi commun à tous les pays de la région. Pour le relever, la priorité absolue doit être accordée à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, préalable indispensable pour garantir l'État de droit, donner confiance dans les institutions de l'État, encourager l'investissement privé et rapprocher les pays visés d'une adhésion à l'Union européenne. La réalisation de cet objectif dépendra de la propre volonté politique et des capacités des pays de la région de s'aligner sur les normes et les valeurs européennes, et de leur aptitude à le faire.

Compte tenu de cette perspective européenne offerte aux pays des Balkans occidentaux et confirmée tant par le Conseil européen de Copenhague en 2002 que par celui de Bruxelles en 2003, la Commission propose d'élargir encore le processus de stabilisation et d'association en y introduisant un certain nombre d'éléments inspirés du processus de préadhésion.

◆ **Partenariats pour l'intégration européenne**

Le deuxième rapport annuel de la Commission consacré au processus de stabilisation et d'association, publié en mars 2003², reconnaît les progrès réalisés par tous les pays visés, mais souligne aussi les lacunes, notamment liées au fonctionnement et aux capacités des institutions publiques, le respect insuffisant de l'État de droit et les problèmes persistants de criminalité organisée et de corruption. Ces questions doivent être traitées efficacement pour permettre une progression de la réforme politique et économique, de même que l'adoption, la mise en oeuvre et l'application de l'acquis.

C'est dans cet esprit qu'il convient d'examiner la possibilité de conclure des partenariats pour l'intégration européenne avec les pays des Balkans occidentaux. Inspirés du processus de préadhésion, ces partenariats recenseront les actions à entreprendre en priorité pour soutenir les efforts accomplis par ces pays pour se rapprocher de l'Union européenne. Le but des partenariats sera d'inventorier les réformes à entreprendre à court et à moyen terme par les pays concernés, sous la forme d'une liste de mesures qui servira de référence pour mesurer les progrès réalisés et orientera l'assistance accordée dans le cadre du programme CARDS. Ils refléteront la progression propre à chaque pays et seront parfaitement adaptés à ses besoins spécifiques.

² COM (2003) 139 Final.

Les axes prioritaires des partenariats seront notamment fixés en fonction des priorités politiques et stratégiques qui ressortiront de l'évaluation présentée par la Commission dans ses rapports annuels, qui tiennent dûment compte des critères d'adhésion de Copenhague et d'éléments spécifiques aux Balkans occidentaux, notamment la conditionnalité définie en 1997³. Ils seront établis à la suite de consultations informelles avec les pays de la région. La Commission présentera ultérieurement une proposition de décision du Conseil approuvant chaque partenariat.

Les pays des Balkans occidentaux seront tenus, dans le cadre des partenariats pour l'intégration européenne, d'élaborer et de mettre en oeuvre des plans d'action, assortis d'un calendrier et définissant les moyens précis par lesquels ils ont l'intention de concrétiser les priorités fixées. L'avancement des travaux sera supervisé par les structures "ASA" (accord de stabilisation et d'association) éventuellement mises en place ou dans le cadre d'un dialogue régulier. La Commission en assurera le suivi régulier, notamment dans les rapports annuels.

◆ **Soutien accru au renforcement des institutions**

Le jumelage a fait la preuve de son efficacité dans le renforcement des institutions des pays candidats et pourrait avoir le même impact dans les pays entrant dans le processus de stabilisation et d'association ("pays PSA"). Il encourage le détachement de fonctionnaires des États membres de l'UE pour conseiller les institutions bénéficiaires. Le programme CARDS prévoit des actions de jumelage avec les pays PSA depuis octobre 2002. Des projets ont ainsi été lancés en Albanie et en Croatie, d'autres étant en préparation dans le reste de la région. Le jumelage sera donc intégré au programme CARDS comme un outil de transfert de compétences administratives vers les pays PSA.

Le Bureau d'assistance technique et d'échange d'informations (TAIEX) a été mis en place dans le cadre de la stratégie de préadhésion afin de fournir aux pays candidats une assistance technique ciblée concernant l'acquis. Ses services se prêtent aussi aux besoins des pays des Balkans occidentaux. Les modalités de l'assistance qui sera accordée par TAIEX, y compris les ressources humaines disponibles, sont en cours d'examen. Le suivi et l'évaluation des législations nationales seront ensuite approfondis pour veiller à leur conformité avec les normes de l'UE. Les résultats de cette évaluation seront pris en compte dans les rapports annuels et donneront lieu à un réexamen périodique dans les partenariats pour l'intégration européenne.

Compte tenu de la nécessité d'améliorer les connaissances et les compétences de la fonction publique dans la région, la Commission encouragera la création d'un établissement régional d'enseignement supérieur consacré à la réforme de l'administration publique.

Dans toutes ces activités, il convient de veiller attentivement à ce que les nouveaux États membres, qui ont réussi leur processus de transition et leur préparation à l'adhésion à l'UE, transmettent leur savoir-faire. En partageant cette expérience avec leurs voisins, ces pays peuvent apporter une contribution notable à leur développement.

³ Conclusions du Conseil Affaires générales des 29 et 30 April 1997.

Appui à l'État de droit - coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI)

L'État de droit est une valeur fondamentale de l'Union européenne. Il est essentiel au développement économique, au retour des réfugiés, à la protection des droits de l'homme et des droits des minorités, ainsi qu'à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Le domaine de la justice et des affaires intérieures doit faire l'objet d'efforts soutenus.

La Commission engagera un dialogue avec les pays de la région en vue de définir des critères mesurables et réalistes pour évaluer les réalisations dans le domaine de la JAI. Ce dialogue permettra aussi d'isoler les priorités en la matière dans le cadre des partenariats pour l'intégration européenne. Les pays des Balkans occidentaux ont déclaré qu'ils souhaitaient vivement un assouplissement du régime des visas de l'UE et accordaient un intérêt particulier à la politique générale de cette dernière en matière de migrations. La Commission serait disposée à mener des discussions avec ces pays, dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, sur les conditions permettant de faire avancer ces dossiers très concrètement. Les programmes d'assistance doivent être renforcés dans ce domaine prioritaire.

◆ Participation à des programmes communautaires

La participation à certains programmes communautaires pourrait être étendue aux pays SPA. La coopération internationale relevant du 6ème programme-cadre de recherche et développement technologique est d'ores et déjà ouverte aux pays des Balkans occidentaux. Tout en tirant les enseignements du programme TEMPUS, il serait particulièrement utile d'intégrer la région dans les programmes communautaires en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'énergie, par exemple, en temps opportun et en fonction tant des besoins que des capacités des pays concernés. Ces derniers se familiariseraient ainsi avec les politiques et les méthodes de travail de la Communauté et obtiendraient un soutien pour se préparer à resserrer leurs liens avec l'Union. La Commission est disposée à étudier les aspects juridiques et financiers qui permettront d'atteindre cet objectif.

◆ Promotion du développement économique

La transition d'une économie planifiée à une économie de marché viable suppose des efforts de réforme dans un grand nombre de domaines, notamment la privatisation et le développement du secteur financier. La Commission continuera à accorder son assistance en la matière.

Le commerce constitue la pierre angulaire du processus de stabilisation et d'association. L'introduction des mesures commerciales de l'Union européenne dans la région a entraîné une augmentation substantielle des exportations des pays des Balkans occidentaux vers l'UE. Les divers accords de libre-échange conclus entre ces pays stimuleront encore les flux d'échanges et d'investissement, et, par conséquent, le développement économique. Il faut absolument que les pays concernés exploitent pleinement les possibilités que leur offrent tant les mesures commerciales que l'ensemble des accords de libre-échange. La Commission accroîtra son aide et définira d'autres mesures susceptibles de permettre aux pays des Balkans occidentaux de tirer un meilleur parti de conditions commerciales préférentielles. La mise en place d'une zone de libre-échange dans la région, à moyen terme, serait souhaitable, car elle donnerait à ces pays les moyens de profiter plus largement de la libéralisation du commerce.

L'extension du régime du cumul diagonal paneuropéen de l'origine aux pays de la région ira aussi dans ce sens, pour autant que ce système soit appliqué de manière parfaitement conforme aux politiques communautaires considérées. Elle représenterait aussi un pas supplémentaire dans la promotion du commerce intrarégional, qui est essentiel à leur développement économique et nécessite une coopération et une confiance mutuelle plus soutenues, ce qui contribuerait par là même à l'objectif global du processus de stabilisation et d'association. Les niveaux de préparation différents des pays nécessiteront une approche progressive, selon laquelle seuls les pays qui satisfont aux exigences pourront entrer dans le dispositif, notamment en matière de capacité de gestion et de contrôle du système. À cet effet, il faudra tout d'abord un accord de stabilisation et d'association ou un accord intérimaire.

Les petites et moyennes entreprises, principale source d'emplois, d'innovation et de richesses, ont un rôle capital à jouer pour transformer des économies planifiées en économies de marché compétitives. Il importe par conséquent d'améliorer le contexte dans lequel elles exercent leurs activités. L'adhésion des pays des Balkans occidentaux aux principes inscrits dans la charte européenne des petites entreprises y contribuera en leur permettant de procéder à un échange de bonnes pratiques avec d'autres pays européens.

En ce qui concerne l'économie, la Commission propose de tenir un dialogue économique régulier avec chaque pays.

Un accord spécifique régissant le commerce de produits énergétiques présenterait des avantages considérables en attirant l'investissement vers ce secteur stratégique. La Commission s'efforcera de présenter avant la fin de l'année 2003 des propositions visant à étendre le marché énergétique intérieur aux pays des Balkans occidentaux dans leur ensemble et recommandera à ces derniers de le faire sur une base juridiquement contraignante.

Le développement scientifique et technologique constitue un instrument essentiel de stabilisation économique et de développement; les modalités d'une coopération dans ce domaine entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux feront l'objet d'un examen plus approfondi lors de la réunion ministérielle à Tessalonique le 27 juin.

◆ **Soutien financier pour répondre aux nouveaux besoins**

Le programme CARDS restera le principal instrument financier destiné à soutenir le processus de stabilisation et d'association. S'il s'attachait initialement surtout à la reconstruction physique et à la réhabilitation, il porte aujourd'hui davantage sur le renforcement des institutions et des capacités administratives, ainsi que sur la justice et les affaires intérieures. La Commission a proposé d'augmenter le budget CARDS en vue, notamment, de contribuer à ces priorités en tenant compte des besoins et des capacités spécifiques à chaque pays, même si l'on peut s'attendre à l'avenir à l'émergence de nouveaux besoins à satisfaire sur le plan national ou régional.

En cas de nécessité particulière, la Communauté est disposée à examiner, en coordination avec les institutions financières internationales, la possibilité d'accorder à titre exceptionnel une assistance macrofinancière, à certaines conditions et en fonction des ressources financières disponibles.

◆ **Intensification de la coopération régionale**

La coopération régionale fait partie intégrante de la préparation à une intégration dans les structures européennes. La Commission juge encourageants les progrès notables accomplis en la matière et le nombre croissant de projets et d'accords régionaux, notamment la création d'un marché régional de l'électricité dans l'Europe du Sud-Est, comme le prévoyait le protocole d'accord d'Athènes de novembre 2002, dans l'intention d'élargir ce dispositif à tous les domaines énergétiques.

Il convient d'inviter les pays des Balkans occidentaux à s'approprier progressivement la coopération régionale par des initiatives telles que le processus de coopération de l'Europe du Sud-Est, dont ils ont été eux-mêmes les instigateurs. La coopération transfrontalière avec les États membres de l'UE devrait aussi être encouragée.

Le pacte de stabilité a apporté un appui non négligeable à ce processus dans des domaines comme le retour des réfugiés, les migrations, la liberté de circulation, la lutte contre la criminalité organisée, le commerce et l'investissement, l'énergie, les transports et les infrastructures.

◆ **Renforcement de la démocratie - coopération parlementaire**

Le renforcement des parlements des pays des Balkans occidentaux et la promotion de leur intégration plus poussée dans le réseau des structures parlementaires régionales ou internationales contribueront à une bonne gouvernance dans la région.

Des commissions parlementaires chargées du processus de stabilisation et d'association pourraient être créées dans tous les pays de la région. Les commissions des affaires européennes des parlements devront être incitées à développer les contacts au niveau régional dans le cadre, par exemple, d'une conférence balkanique des commissions des affaires européennes. Celle-ci pourra approfondir le processus et développer les relations avec les parlements des États membres et le Parlement européen, par exemple en demandant à bénéficier d'un statut spécial auprès de la COSAC,⁴ qui se réunit lors de chaque présidence de l'UE. Le Parlement européen, ainsi que les parlements nationaux des États membres, des pays candidats et des pays des Balkans occidentaux pourront ainsi organiser des échanges de vues réguliers sur les questions ayant trait à l'UE.

◆ **Amélioration de la coopération politique**

Les pays des Balkans occidentaux devraient être invités à s'associer aux déclarations, positions communes et autres décisions de l'UE dans le cadre de la PESC. Ils aligneront ainsi davantage leurs priorités sur celles de l'UE et s'en rapprocheront dans le domaine politique.

Le dialogue politique constitue un volet important du processus de stabilisation et d'association. Comme l'a souligné la Commission dans son deuxième rapport annuel, bon nombre des questions à traiter sont communes aux pays de la région ou présentent une dimension transfrontalière. Le dialogue politique entre l'Union et l'ensemble de ces pays pourrait être encore intensifié. Le sommet de Salonique en offre une occasion unique. Il convient aussi de prévoir un dialogue régulier à d'autres niveaux.

⁴ Conférence des organes spécialisés en affaires européennes.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu des considérations ci-dessus, la Commission européenne formule les conclusions et les recommandations suivantes:

- La préparation des pays des Balkans occidentaux à une intégration dans les structures européennes constitue une priorité majeure pour l'UE. Il faudrait que ces pays aient clairement pour perspective d'adhérer à l'Union européenne lorsqu'ils satisferont à tous les critères nécessaires.
- Le processus de stabilisation et d'association a posé les jalons des réformes que ces derniers doivent mettre en place pour se préparer à entretenir des liens plus étroits avec l'Union européenne, dans le but d'y adhérer. Ce processus devrait être encore approfondi par les mesures proposées dans la présente communication. Il sera renforcé afin de rapprocher encore davantage les pays des Balkans occidentaux de l'Union, grâce à un programme commun en vue d'une intégration européenne.
- Même si l'Union européenne y apporte un soutien sans réserve, l'avancement du processus d'intégration européenne dépendra avant tout de l'engagement et de l'aptitude de chaque pays, en tant qu'État assumant pleinement ses fonctions, de mener une réforme politique et économique et d'adhérer aux valeurs et aux principes fondamentaux de l'UE.
- Les pays des Balkans occidentaux doivent coopérer davantage entre eux sur le plan opérationnel, notamment en ce qui concerne le retour des réfugiés, les migrations, la liberté de circulation, la lutte contre la criminalité organisée, le commerce, l'énergie et les transports.
- Ces pays devraient définir un cadre régional de coopération parlementaire et développer les relations avec le Parlement européen, les parlements des États membres et ceux des pays candidats.
- L'introduction de partenariats pour l'intégration européenne, sur le modèle de la phase de préadhésion prévue par l'actuel élargissement, donnera une nouvelle impulsion à la réforme. La Commission pourrait être invitée à approfondir la notion de partenariat pour l'intégration européenne en vue de la présenter dans les prochains rapports consacrés au PSA.
- Les pays des Balkans occidentaux devraient être invités à s'associer à certaines déclarations, positions communes et autres décisions dans le cadre de la PESC. Il convient de renforcer le dialogue politique à différents niveaux.
- Le dialogue économique devrait être désormais étendu à tous les pays de la région.
- L'assistance au renforcement des institutions accordée par le programme CARDS doit être intensifiée par la multiplication de projets de jumelage, l'extension des services de type TAIEX à la région et un suivi étroit des législations et des capacités administratives nationales. Il importe en particulier de mobiliser le savoir-faire des nouveaux États membres, qui ont récemment fait avec succès l'expérience de la transition et de la préparation à l'adhésion.

- Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, la Commission engagera un dialogue avec les pays de la région afin de fixer les grandes priorités et de définir les critères de progression, notamment en ce qui concerne la criminalité organisée et la corruption. Les programmes devraient être encore renforcés en la matière. La Commission encourage les pays des Balkans occidentaux à concevoir des plans d'action nationaux pour combattre la criminalité organisée.
- Pour développer les capacités exportatrices, stimuler l'investissement et promouvoir la croissance économique dans la région, le régime de cumul diagonal paneuropéen de l'origine devrait être étendu aux pays des Balkans occidentaux s'ils respectent individuellement les conditions nécessaires, et être appliqué de manière parfaitement conforme aux politiques communautaires considérées.
- Les petites et moyennes entreprises ont un rôle particulièrement important à jouer dans le développement économique et la réussite de la transition vers une économie de marché viable. Les pays des Balkans occidentaux pourraient adhérer aux principes de la charte européenne des petites entreprises.
- La participation aux programmes communautaires qui s'y prêtent devrait être ouverte aux pays de la région. La Commission pourrait être invitée à présenter des propositions dans ce sens.

La Commission propose que les orientations exposées dans la présente communication guident l'Union européenne dans sa collaboration avec les pays des Balkans occidentaux en vue de les aider à se rapprocher du but commun d'une adhésion à l'UE.

Liste d'abréviations

Acquis	Acquis législatif communautaire
CARDS	Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
COSAC	Conférence des organes spécialisés en affaires européennes
UE	Union européenne
JAI	Justice et affaires intérieures
RDT	Recherche et développement technologique
ASA	Accord de stabilisation et d'association
PSA	Processus de stabilisation et d'association
TAIEX	Bureau d'assistance technique et d'échange d'informations (Technical Assistance and Information Exchange Office)