

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.10.2009  
COM(2009) 534 final

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

**Kosovo\* – Vers la concrétisation de la perspective européenne**

---

\* [Tel que défini par la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies](#)

## 1. OBJET DE LA PRESENTE COMMUNICATION

Dans son document de stratégie pour l'élargissement de 2008, la Commission a annoncé son intention de présenter une étude de faisabilité concernant le Kosovo<sup>1</sup>. En décembre 2008, le Conseil a accueilli favorablement la proposition de la Commission d'engager une étude examinant les moyens de soutenir le développement politique et socioéconomique du Kosovo. Il a rappelé que l'UE était disposée à apporter son concours au développement économique et politique du Kosovo en lui offrant une perspective européenne claire, en accord avec celle de la région.

La Commission a présenté une communication sur le Kosovo en avril 2005<sup>2</sup>. Elle a régulièrement informé les États membres de l'UE des évolutions au Kosovo. L'objectif de la présente communication est de rendre compte des évolutions depuis lors, de cerner les défis qui attendent le Kosovo sur son chemin vers l'Europe, de valider les mesures qu'il devrait prendre pour les relever et de proposer des instruments communautaires afin de l'aider à renforcer son développement politique et socioéconomique. Comme le Kosovo partage cette perspective européenne avec l'ensemble des Balkans occidentaux, le contexte régional revêt une importance particulière. Le Kosovo doit suivre l'évolution de la région afin de promouvoir la croissance économique et favoriser la stabilité politique. C'est dans son propre intérêt ainsi dans celui des Balkans occidentaux et de l'Union européenne dans leur ensemble.

Le Kosovo a déclaré son indépendance le 17 février 2008. À ce jour, l'indépendance du Kosovo a été reconnue par 62 pays. Le Kosovo a également adopté une constitution, fondée sur la proposition globale concernant le règlement du statut du Kosovo. Le Représentant civil international supervise la mise en œuvre de cette proposition<sup>3</sup>.

La mission des Nations unies au Kosovo a été reconfigurée. La résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies continue de s'appliquer. Les fonctions de la MINUK portent sur la surveillance et l'information, sur la facilitation de la représentation extérieure du Kosovo et du dialogue Pristina-Belgrade, et sur des activités liées à des questions pratiques concernant les zones à majorité serbe au Kosovo<sup>4</sup>.

À la demande de l'Assemblée générale des Nations unies, la Cour internationale de justice élabore un avis non contraignant concernant la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo au regard du droit international. La Cour devrait rendre son avis en 2010.

## 2. L'ENGAGEMENT DE L'UE A L'EGARD DU KOSOVO

Les États membres de l'UE décident de leurs relations avec le Kosovo conformément à leurs pratiques nationales et au droit international. L'indépendance du Kosovo a été reconnue par 22 États membres de l'UE. L'absence de position commune sur le statut du Kosovo n'empêche pas l'UE de s'engager de manière substantielle au Kosovo.

---

<sup>1</sup> Tel que défini par la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies

<sup>2</sup> *Un avenir européen pour le Kosovo*, COM(2005) 156 final du 20.4.2005

<sup>3</sup> Le RCI établit un rapport à l'attention du groupe de pilotage international pour le Kosovo

<sup>4</sup> Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la Mission intérimaire des Nations unies pour le Kosovo (MINUK) pour l'information des membres du Conseil de sécurité du 12 juin 2008

L'UE a nommé un représentant spécial de l'Union européenne<sup>5</sup> afin de conseiller et d'aider le Kosovo dans son processus d'évolution politique et d'assurer la cohérence de l'action de l'UE. C'est également au Kosovo que l'UE a déployé sa plus importante mission civile menée jusqu'à présent dans le cadre de la PESD<sup>6</sup>. EULEX contrôle, assiste et conseille le Kosovo dans la mise en place de l'État de droit, notamment en matière de police, justice et douanes, et conserve certaines responsabilités exécutives.

Le Kosovo participe au processus de stabilisation et d'association de l'UE pour les Balkans occidentaux. En mars 2007, des structures renforcées du dispositif spécial de suivi du PSA ont été mises en place. Elles permettent un dialogue régulier sur l'innovation, le marché intérieur, la bonne gouvernance, l'agriculture, l'économie et les infrastructures. L'UE a fixé des priorités de réforme pour le Kosovo dans le partenariat européen du 18 février 2008<sup>7</sup>.

En juillet 2008, la Commission a organisé une conférence des donateurs en faveur du Kosovo, qui a abouti à des promesses de dons s'élevant à 1,2 milliard d'EUR, dont plus de 500 millions d'EUR au titre du budget communautaire. L'UE et ses États membres se sont engagés sur un montant de presque 800 millions d'EUR. Le Kosovo continue de bénéficier d'une assistance financière de la CE au titre de l'instrument d'aide de pré-adhésion, de CARDS<sup>8</sup>, de l'instrument de stabilité et d'autres initiatives. Il demeure admissible au bénéfice de l'aide macrofinancière.

### 3. LE KOSOVO PROGRESSE VERS L'EUROPE

Dans sa communication de 2005 intitulée «*Un avenir européen pour le Kosovo*», la Commission s'est concentrée sur les aspects économiques de l'évolution du Kosovo, sur le renforcement des institutions et le contexte régional. Le Kosovo a accompli certains progrès dans ces domaines depuis 2005, mais d'importants défis subsistent encore.

Les rapports de suivi de la Commission depuis 2006 confirment que le Kosovo a progressé dans son rapprochement des normes européennes. La présentation d'un cadre de dépenses à moyen terme en 2008 et 2009 a constitué un progrès vers l'établissement d'un cadre budgétaire viable pour le Kosovo. En juin 2009, le Kosovo a adhéré au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale. La création, en 2008, de l'agence pour la coordination du développement et l'intégration européenne est une avancée importante pour mieux coordonner les bailleurs de fonds du Kosovo et intensifier ses efforts de rapprochement avec l'Europe. Le Kosovo a participé aux travaux sur le pacte de stabilité et à sa transformation en conseil de coopération régionale. Il participe à de nombreuses initiatives de coopération régionale<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Action commune 2008/123/PESC du Conseil du 4 février 2008

<sup>6</sup> Action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008

<sup>7</sup> Décision 2008/213/CE du Conseil

<sup>8</sup> Assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation

<sup>9</sup> Le Kosovo participe au traité instituant la Communauté de l'énergie (TCE), à l'accord sur l'Espace aérien européen commun (EAEC), à l'Observatoire des transports de l'Europe du Sud-Est (OTESE), à l'accord de libre-échange centre européen (ALECE) et à la Charte européenne des petites entreprises. Le Kosovo a rejoint l'initiative pour le haut débit de l'Europe du Sud-Est (bSEE), l'initiative électronique de l'Europe du Sud-Est (eSEE), l'école régionale d'administration publique (ERAP), l'initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est (SECI), deux initiatives régionales en faveur de l'environnement (RENA et ECENA) et l'initiative concernant le pacte d'investissement. Cette liste n'est pas exhaustive.

Toutefois, au cours de son processus de rapprochement de l'UE, le Kosovo doit faire en sorte que l'adoption de la législation soit suivie d'une mise en œuvre et d'une application adéquates. L'économie du Kosovo se caractérise par un vaste secteur informel et sa gouvernance économique, son cadre réglementaire et le climat des affaires demeurent des problèmes préoccupants. Ses entreprises manquent de capacités d'exportation. Le Kosovo doit améliorer la couverture et l'efficacité de son système de protection sociale et adopter une approche plus stratégique concernant l'emploi. L'administration publique du Kosovo reste faible. La participation du Kosovo à des forums régionaux est devenue de plus en plus difficile. L'accord de libre-échange centre européen n'a pas permis de lever l'embargo sur les exportations du Kosovo vers la Serbie et sur le commerce de transit vers la Bosnie-et-Herzégovine.

#### **4. CONCRETISER LA PERSPECTIVE EUROPEENNE DU KOSOVO**

L'UE a confirmé à plusieurs reprises que le Kosovo partage cette perspective européenne avec l'ensemble de la région. En décembre 2007, le Conseil européen a confirmé que l'UE serait disposée à apporter son concours au développement économique et politique du Kosovo en lui offrant une perspective européenne claire, comme à l'ensemble de la région. En février 2008, le Conseil a réaffirmé qu'il était résolu à soutenir pleinement et efficacement la perspective européenne des Balkans occidentaux et il a demandé à la Commission de recourir aux instruments communautaires visant à promouvoir le développement économique et politique et de proposer à l'ensemble de la région des mesures concrètes afin de progresser sur cette voie. En décembre 2008, l'UE a souligné à nouveau sa volonté d'apporter son concours au développement économique et politique du Kosovo en lui offrant une perspective européenne claire, semblable à celle de la région.

La région a fait des progrès considérables dans le domaine de l'intégration européenne. Tous les pays ont négocié des accords de stabilisation et d'association avec l'UE. La Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont le statut de candidats. À la demande du Conseil, la Commission prépare un avis sur la demande d'adhésion adressée par le Monténégro. Le Conseil a reçu une demande d'adhésion de l'Albanie. Dans l'intérêt de la stabilité politique et des progrès économiques de la région, le Kosovo doit suivre cette évolution.

Dans sa communication intitulée «*Les Balkans occidentaux: renforcer la perspective européenne*»<sup>10</sup> de mars 2008, la Commission a désigné les instruments communautaires visant à promouvoir la réforme démocratique, les progrès économiques et les bonnes relations de voisinage. Le Kosovo est confronté à plusieurs défis importants que les instruments communautaires pourraient l'aider à relever. Le bénéfice que le Kosovo pourra tirer de ces instruments dépend de ses propres progrès sur la voie de la réforme. Le Kosovo doit consolider son programme européen, garantir un développement socioéconomique durable, renforcer le rapprochement sectoriel et s'engager de façon constructive dans la coopération régionale. L'UE peut l'aider dans ces efforts.

La Commission se félicite que, malgré les positions différentes des États membres de l'UE concernant le statut du Kosovo, l'approche fondée sur la diversité dans la reconnaissance, mais l'unité dans l'engagement, fournisse une base constructive pour progresser. Conformément aux conclusions du Conseil, l'UE peut adopter des mesures de soutien au

---

<sup>10</sup> «*Les Balkans occidentaux: renforcer la perspective européenne*», COM(2008) 127 final du 5.3.2008

développement économique et politique du Kosovo indépendamment des positions de ses États membres concernant son statut.

## **5. CONSOLIDER LE PROGRAMME EUROPEEN DU KOSOVO**

Le Kosovo a confirmé à plusieurs reprises sa détermination à faire avancer son programme européen. L'alignement sur l'UE continue d'être le moteur des réformes au Kosovo. En avril 2008, le Kosovo a adopté son plan d'intégration européenne. Le Kosovo a actualisé son plan d'action pour la mise en œuvre du partenariat européen en août 2009.

Les conclusions du rapport de suivi de 2009 pour le Kosovo confirment que le pays est confronté à des défis majeurs. Il doit encore progresser sur la voie de la mise en œuvre et de la consolidation de l'État de droit et améliorer le fonctionnement et l'indépendance de son système judiciaire. Il doit dresser un bilan de la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et la criminalité organisée, apportant la preuve que des résultats concrets ont été obtenus. Le Kosovo doit également renforcer la capacité, l'indépendance et le professionnalisme de son administration publique et améliorer le climat des affaires, notamment en ce qui concerne la réglementation, le contrôle et le gouvernement d'entreprise. Le Kosovo doit garantir la pleine transparence en matière de nomination des hauts fonctionnaires et s'assurer que les procédures de marchés publics respectent les critères d'indépendance, d'objectivité et de transparence. Le Kosovo doit mettre en œuvre une politique budgétaire et macroéconomique viable.

Le pays doit notamment garantir que les élections locales prévues en novembre 2009 se déroulent de manière équitable et transparente. Les communautés minoritaires doivent être complètement associées au processus de décentralisation. Le Kosovo doit améliorer la protection des Serbes et d'autres minorités ainsi que renforcer le dialogue et la réconciliation entre les communautés. La cohésion sociale doit être renforcée. Le pays doit se doter d'une administration publique efficace. Lors de l'élaboration de sa législation, le Kosovo devra utiliser pleinement et en temps utile les ressources internationales mises à sa disposition. Il convient de donner la priorité à la bonne exécution des lois adoptées, notamment par l'attribution de personnel et d'équipements appropriés. Il est essentiel que le Kosovo adopte une attitude constructive et pragmatique en matière de coopération régionale.

La Commission propose de cibler les ressources de l'IAP de façon à soutenir l'État de droit, la réforme de l'administration publique et les efforts pour améliorer l'environnement des entreprises au Kosovo, notamment par des jumelages. Un soutien aux infrastructures sera également envisagé.

## **6. RAPPROCHER LES CITOYENS KOSOVARS DE L'UE**

Un bon nombre de pays de la région ont réalisé des progrès substantiels dans le domaine de la libre circulation. En contrepartie des accords de réadmission, ils ont pu bénéficier d'accords visant à faciliter la délivrance de visas avec l'UE. Les feuilles de route pour la libéralisation des visas ont fourni de précieux conseils sur des questions telles que la sécurité des documents, la lutte contre la criminalité organisée, les migrations et la sécurité des frontières. Un dialogue au niveau des hauts responsables a permis de suivre et d'évaluer les progrès réalisés. La perspective d'un régime d'exemption de visa a fortement incité ces pays à mener

des réformes. En conséquence, la Commission a proposé de modifier le règlement pertinent du Conseil<sup>11</sup> afin que les citoyens de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Monténégro et de la Serbie puissent voyager dans l'UE sans visa à partir de janvier 2010. Les citoyens d'Albanie et de Bosnie-et-Herzégovine pourraient également bénéficier de ce régime dès que ces pays respecteront les dernières conditions nécessaires.

Le Kosovo a commencé à délivrer ses propres passeports en juillet 2008. La procédure de demande de visa pour les citoyens kosovars a été simplifiée. La plupart des États membres utilisent la flexibilité offerte par la législation de l'UE pour simplifier les procédures de délivrance de visas de court séjour aux personnes résidant au Kosovo.

Les citoyens kosovars doivent bénéficier encore davantage de leur rapprochement de l'UE, notamment en ayant la possibilité d'y voyager sans visa. Ceci n'est possible que si le Kosovo peut garantir que les réformes nécessaires sont mises en œuvre et que les règles et les procédures sont respectées afin de minimiser les risques sécuritaires associés pour les États membres de l'UE. Ces réformes doivent débiter par la signature d'accords de réadmission fonctionnant correctement. Le Kosovo doit adapter sa législation, renforcer sa capacité administrative à traiter les demandes de réadmission et mettre en œuvre une véritable stratégie de réintégration. Il doit également renforcer la sécurité de ses frontières et sécuriser la gestion des registres civils et la délivrance de documents.

La Commission propose de progresser grâce à une approche structurée pour rapprocher les citoyens kosovars de l'UE dans le cadre d'un dialogue sur les visas dans la perspective d'une éventuelle libéralisation de ce régime, quand les réformes nécessaires auront été effectuées. Sur la base d'un examen approfondi, la Commission propose d'élaborer une stratégie globale pour guider le Kosovo dans ses efforts pour respecter les exigences de l'UE en vue d'une libéralisation du régime des visas. Cette stratégie fixera des critères pour mesurer les progrès réalisés par le Kosovo dans le cadre d'un dialogue sur les visas et sera présentée au Conseil pour information.

La Commission évaluera régulièrement les progrès du Kosovo dans la mise en œuvre de cette stratégie en s'appuyant sur les missions d'évaluation réalisées par des experts des États membres et de la Commission. Elle aidera le Kosovo à mettre en œuvre sa stratégie grâce à une assistance technique et financière. En outre, dans le cadre plus large de l'État de droit et en complément des activités d'EULEX, la Commission examinera la possibilité d'associer le Kosovo à des initiatives de coopération judiciaire au niveau régional. Les arrangements nécessaires pour que le Kosovo puisse coopérer et être associé aux activités d'Europol, d'Eurojust et de Frontex nécessitent un examen plus approfondi, notamment grâce à l'engagement éventuel d'EULEX<sup>12</sup>.

## **7. SOUTENIR LE DEVELOPPEMENT SOCIOECONOMIQUE DU KOSOVO**

La stabilité sociale et politique du Kosovo dépend d'un développement économique durable et du renforcement de la cohésion sociale. Le Kosovo a été relativement peu touché par la crise économique mondiale en raison de son intégration limitée dans les marchés mondiaux.

---

<sup>11</sup> Règlement n° 539/2001 du Conseil

<sup>12</sup> Europol: article 42 de la convention Europol et l'acte du Conseil du 3 novembre 1998; Eurojust article 26 *bis* de la décision 2002/187 modifiée; Frontex: article 14 du règlement (CE) n° 200/2004 du Conseil modifié par le règlement (CE) n° 863/2007.

Toutefois, les entrées de capitaux dues à l'investissement étranger direct et aux transferts de fonds devraient diminuer. Le niveau de l'investissement public devrait chuter car les ressources du gouvernement subissent des pressions croissantes. Le déficit budgétaire du Kosovo devrait croître pour atteindre 7 % du PIB en 2009.

Le Kosovo est confronté à de sérieux problèmes économiques. Selon le Fonds monétaire international, le PIB par habitant du Kosovo est de 1 726 EUR, ce qui représente 6,9 % de la moyenne de l'UE des 27. Le Kosovo continue d'accuser un déficit considérable dans le commerce des biens et services. Le déficit commercial global est estimé à 43 % du PIB en 2009. Les déficits extérieurs élevés révèlent une faible capacité de production intérieure et soulignent d'importants points vulnérables.

En complément de la mise en œuvre de politiques macroéconomiques viables, le Kosovo doit résoudre la question des contraintes liées à l'offre telles que la faiblesse des infrastructures, les pénuries d'énergie, les coûts d'investissement élevés et les bas niveaux de compétence. Il est essentiel que le Kosovo améliore la compétitivité de son économie, accroisse la productivité et renforce son secteur exportateur.

### **7.1. Commerce**

Le commerce et les capacités liées au commerce sont essentiels pour attirer l'investissement, stimuler la croissance et assurer le développement socioéconomique. L'Union européenne est le principal partenaire commercial du Kosovo. La CE a accordé des préférences commerciales au Kosovo dans le cadre des mesures commerciales autonomes<sup>13</sup>. Cependant ces préférences expirent à la fin de l'année 2010. Le Kosovo ne bénéficie actuellement ni d'un accord de stabilisation et d'association (ASA), ni d'un accord intérimaire (AI). L'entrée en vigueur progressive de ces instruments pour le reste des Balkans occidentaux<sup>14</sup> et l'expiration de l'actuel régime préférentiel entraîneront donc une détérioration de la situation commerciale du Kosovo, à la fois en valeur absolue et relative. De plus, le Kosovo ne peut bénéficier du cumul diagonal de l'origine en vigueur entre l'UE et la plupart des pays du PSA, ce qui limite le développement de complémentarités commerciales régionales. Cela réduit également l'attractivité du Kosovo pour les investisseurs étrangers et limite la possibilité pour les producteurs kosovars d'exporter vers l'UE.

Pour que le Kosovo continue à bénéficier de l'actuel régime préférentiel, il conviendrait de proroger ce régime. Toutefois, la validité de cette prorogation ne serait que temporaire. Des relations commerciales entre l'UE et le Kosovo fondées uniquement sur les préférences commerciales autonomes n'offrent pas une perspective suffisante pour que le développement économique à long terme du Kosovo soit durable. Seul un accord commercial entre la Communauté européenne et le Kosovo peut offrir une telle perspective.

Un accord commercial offre des avantages importants tant au Kosovo qu'à l'UE. Il fournit un cadre juridique garantissant la stabilité et la prévisibilité dont les investisseurs ont besoin. Sa portée est également plus large, garantissant parallèlement à l'accès au marché des avancées dans le domaine des droits de propriété intellectuelle, de la concurrence, du respect des

---

<sup>13</sup> Règlement n° 2007/2000 du Conseil modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 407/2008 de la Commission du 7 mai 2008

<sup>14</sup> ancienne République yougoslave de Macédoine (ASA – avril 2004), Monténégro (IA – janvier 2008), Bosnie-et-Herzégovine (IA – juillet 2008) et Albanie (ASA – avril 2009). L'ASA avec la Serbie a été signé en avril 2008.

normes européennes et de la coopération administrative. La perspective d'un accord incitera fortement le Kosovo à poursuivre ses réformes dans tous les domaines touchant au marché intérieur, notamment les capacités administratives. Elle exigera également que le Kosovo mène une véritable politique commerciale et assure la gestion de ses frontières. Enfin, cet accord est une condition préalable pour que le Kosovo puisse participer au cumul diagonal de l'origine en vigueur entre l'UE et les pays du PSA.

Le Kosovo n'est pas encore prêt à négocier et à mettre en œuvre un accord commercial. La capacité administrative nécessaire pour garantir la mise en œuvre effective de la politique antitrust et les règles en matière d'aides d'État doit, par exemple, être mise en place. Pour ce qui est des droits de propriété intellectuelle, des pans essentiels de la législation sur les droits de propriété industrielle sont en vigueur, mais le Kosovo doit encore établir la capacité administrative de base pour garantir son respect. Le Kosovo doit encore progresser de façon significative en ce qui concerne l'alignement de sa législation dans le domaine des droits d'auteur et de l'application de la législation. Il doit également faire des progrès significatifs sur le cadre législatif et institutionnel concernant le commerce des marchandises, notamment sur les questions sanitaires et phytosanitaires. Le cadre institutionnel permettant de garantir une accréditation, une certification, une normalisation et une surveillance du marché appropriées doit être appliqué avec efficacité.

La Commission évaluera les progrès du Kosovo quant au renforcement de sa capacité et à la mise en œuvre de réformes dans les domaines les plus pertinents pour un accord commercial. Elle indiquera les mesures que le Kosovo devra prendre. Dès que le Kosovo aura rempli les exigences requises, la Commission proposera des directives de négociation afin que la Communauté puisse débiter les négociations relatives à un accord commercial au moment approprié. En vue de maintenir les relations commerciales existant actuellement en attendant que les choses évoluent vers un accord commercial, la Commission proposera une prorogation des mesures commerciales autonomes. Le Kosovo, en tant que participant au processus de stabilisation et d'association, sera associé à l'extension du cumul paneuroméditerranéen de l'origine aux Balkans occidentaux au moyen d'une convention relative aux règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes.

## **7.2. Viabilité macroéconomique et budgétaire**

Un cadre budgétaire et macroéconomique viable est essentiel pour le développement du Kosovo. L'UE et d'autres bailleurs de fonds ont soutenu la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme dans cet objectif. Le MTEF est devenu un élément essentiel du cycle budgétaire kosovar.

En 2008, le Kosovo et la Commission ont lancé un mécanisme consultatif de surveillance budgétaire en étroite collaboration avec le FMI. Ce mécanisme aide le Kosovo à préparer son intégration sans heurt dans les cadres de surveillance de l'UE existant en matière économique et budgétaire. Le Kosovo doit renforcer sa capacité à mettre en œuvre un ensemble cohérent et coordonné de politiques budgétaires et macroéconomiques. En fonction de ses progrès dans ce domaine, il sera invité à participer au cadre de présentation de rapports économiques et budgétaires réguliers qui a été instauré pour les Balkans occidentaux et présentera un programme économique et budgétaire annuel à moyen terme. La Commission continuera à soutenir les efforts du Kosovo pour progresser dans cette direction et maintiendra un dialogue régulier afin de suivre l'évolution économique.

### **7.3. Développement du secteur privé**

D'après les estimations, les petites et moyennes entreprises représentent quelque 40 % du PIB et 60 % de l'emploi et constituent 99 % des entreprises du Kosovo. Les PME jouent un rôle essentiel dans l'accroissement de la productivité, l'innovation et la création d'emplois. L'appui au secteur doit être amélioré pour encourager l'esprit d'entreprise et transformer les activités entrepreneuriales informelles en entreprises déclarées.

Le Kosovo aurait tout à gagner de programmes destinés à améliorer la compétitivité de son économie en mettant l'accent sur l'adoption de nouvelles technologies, l'accroissement de la productivité, la réduction du coût de la main d'œuvre et la création d'emplois. Ce type de programmes devrait contribuer à une plus grande transparence de la réglementation applicable aux entreprises, notamment en matière de licences, permis et agrément ainsi que de contrôle effectif et indépendant, et soutenir les initiatives de mise en réseau.

Le Kosovo doit poursuivre le processus de privatisation. Il serait bon que les établissements de microcrédit continuent de se développer en vue de soutenir les petites entreprises des secteurs présentant un potentiel de croissance tels que l'agriculture, le tourisme rural, la fabrication à petite échelle et les services urbains.

Le Kosovo pourrait tirer parti d'une adhésion à la Banque européenne de reconstruction et de développement et d'une augmentation des prêts consentis par la Banque européenne d'investissement. Les entreprises du Kosovo, et plus particulièrement ses PME, tireraient avantage d'une participation accrue et d'une association plus étroite aux initiatives appropriées de l'UE, au «Small Business Act» et au 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche. Pour autant qu'il remplisse les conditions requises, la Commission propose que le Kosovo prenne part aux activités relevant de ces différents cadres avec, si besoin est, l'appui d'une assistance technique et financière.

### **7.4. Politique sociale et politique de l'emploi**

Le taux de chômage très élevé que connaît le Kosovo (estimé à quelque 40 % en 2008) pèse sur l'économie. Le chômage des jeunes est particulièrement problématique puisqu'il touche 75 % environ de ceux-ci. Le Kosovo doit adopter une stratégie fondée sur une combinaison de mesures soigneusement coordonnées pour s'attaquer à ce problème. La capacité des agences pour l'emploi devrait être renforcée, tandis que les liens avec les écoles et universités demandent à être encore développés pour combler le fossé entre l'enseignement et le monde du travail. Il serait utile de lancer des programmes d'incitation au travail à l'intention des allocataires sociaux aptes à travailler.

L'UE peut aider le Kosovo en l'associant aux efforts qu'elle déploie pour promouvoir l'accès à l'emploi pour tous, améliorer le dialogue avec les partenaires sociaux et la société civile et mieux cibler ses politiques de l'emploi et ses politiques sociales. Dans cette perspective, la Commission présentera une étude sur la «protection et l'intégration sociales au Kosovo» qui aidera ce dernier à se préparer à une plus grande coordination de sa politique sociale et de sa politique de l'emploi. La Commission propose d'associer le Kosovo au programme Progress<sup>15</sup>, qui est ouvert aux Balkans occidentaux. Elle soutiendra la participation du pays aux efforts de coopération régionale en matière de politiques sociales et de politiques de l'emploi dans le cadre des réseaux «Emploi et politique sociale» et «Santé» de l'Europe du Sud-Est. La

---

<sup>15</sup> Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale.

Commission propose également de nouer des contacts avec le secrétariat de la Décennie pour l'intégration des Roms en vue d'y associer davantage le Kosovo et de soutenir les efforts déployés pour inclure les minorités dans les politiques de protection et d'intégration sociales.

## **7.5. Éducation, formation et recherche**

La population du Kosovo est jeune, avec une moyenne d'âge de 26 ans. Un tiers environ de la population est âgé de moins de 15 ans et plus de la moitié a moins de 25 ans. Au cours des cinq prochaines années, 200 000 personnes atteindront l'âge de travailler et entreront sur le marché de l'emploi. Le taux de chômage des jeunes étant très élevé, l'éducation est une priorité essentielle pour le Kosovo.

Le Kosovo doit relever le niveau de l'enseignement, réduire les taux d'abandon scolaire et rendre son système éducatif plus accessible à tout un chacun. Il doit, en priorité, améliorer les compétences du corps enseignant, moderniser les établissements scolaires existants et rendre les écoles et établissements d'enseignement supérieur plus accessibles aux étudiants des différentes communautés. Il serait utile d'augmenter les crédits alloués à l'enseignement professionnel d'accompagnement, à la formation professionnelle des adultes et à l'apprentissage tout au long de la vie. Quant aux programmes, ils devraient mettre l'accent sur l'aptitude à l'emploi.

Le programme Tempus continuera de soutenir la réforme de l'enseignement supérieur au Kosovo. Après l'université de Pristina, l'université de Mitrovica a elle aussi commencé à présenter des projets. Les universités, les étudiants, les enseignants, les jeunes en général et les organisations pour la jeunesse du Kosovo doivent tirer pleinement parti des possibilités que leur offrent les programmes Erasmus Mundus et Jeunesse en action. La Commission propose d'accroître les fonds alloués aux programmes Tempus, Erasmus Mundus et Jeunesse en action dans le cadre de l'IAP, d'affecter les dotations de façon irrévocable si besoin est et de s'employer à toucher davantage les acteurs admissibles au bénéfice de l'aide.

La Commission examinera avec le Kosovo les formules permettant d'associer les établissements d'enseignement kosovars à certaines activités d'éducation et de formation tout au long de la vie. Elle examinera aussi, avec la Fondation européenne pour la formation, comment il est possible d'intensifier les activités de cette dernière au Kosovo et de mieux faire connaître les activités de l'UE dans le domaine de l'éducation. Dans le cadre des mécanismes d'assurance qualité, la Commission entamera, avec les autorités kosovares, un dialogue visant à l'amélioration de la qualité des programmes d'enseignement pour l'ensemble des communautés. Elle étudiera aussi les mesures envisageables pour soutenir la création d'un département d'études européennes à l'université de Pristina.

La recherche est importante pour le développement socio-économique du Kosovo et offre des possibilités d'intensifier les activités de coopération régionale. Les Balkans occidentaux sont associés au 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche de l'UE. Le Kosovo peut y participer en qualité de partenaire au titre de la coopération internationale. Il a désigné un point de contact à cet effet et travaille à l'élaboration d'un plan d'action national visant à renforcer ses capacités de recherche. La participation du Kosovo aux activités communautaires dans le domaine de la recherche doit être maintenue et intensifiée<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Le Kosovo figure dans la liste des pays partenaires au titre de la coopération internationale annexée aux programmes de travail du 7<sup>e</sup> programme-cadre en matière de RDT.

## **7.6. Culture et Europe pour les citoyens**

Le respect du patrimoine culturel et religieux est un aspect essentiel de la réconciliation, de la confiance et de la stabilité. Il peut également apporter une contribution importante au développement socio-économique du pays. Le Kosovo a progressé dans la protection et la restauration du patrimoine culturel et religieux. Sa participation au processus de Ljubljana, aux travaux de la commission pour la mise en œuvre de la reconstruction et au forum technique du patrimoine culturel a été utile à cet égard et demande à être poursuivie. Le Kosovo doit mettre ces investissements à profit dans le cadre d'une stratégie globale de développement s'inspirant des contributions de l'ensemble des parties prenantes, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre. Il convient tout particulièrement de lutter contre les activités non réglementées sur les différents sites et aux alentours.

Plusieurs pays des Balkans occidentaux participent aux programmes «Europe pour les citoyens» et «Culture». Leur participation à ces programmes repose sur un accord-cadre relatif aux principes généraux régissant la participation aux programmes communautaires. Le Kosovo ne bénéficie pas encore de ce type d'accord. Néanmoins, la participation à ces programmes rapprochera la population kosovare du projet européen. Dans l'attente d'un tel accord-cadre, l'IAP soutiendra des actions visant à renforcer les capacités des organisations de la société civile, des municipalités et des opérateurs culturels et à faciliter leur mise en réseau avec leurs homologues dans l'UE et la région. La Commission examinera le moyen de faciliter les bourses et les échanges culturels en élargissant au domaine culturel le programme «Young Cell Scheme», actuellement limité au secteur juridique.

## **8. FRANCHIR UNE NOUVELLE ETAPE DANS LE RAPPROCHEMENT SECTORIEL**

### **8.1. Énergie**

Les coupures d'électricité constituent un obstacle majeur à la croissance économique et freinent fortement l'investissement étranger direct au Kosovo. Sans un approvisionnement sûr et durable en énergie, le développement économique du Kosovo ne pourra être que limité.

La privatisation de certains pans du secteur énergétique soulagera fortement le budget national et permettra au Kosovo d'investir dans d'autres secteurs prioritaires tout en améliorant l'efficacité et l'efficacité de l'approvisionnement en énergie. Il y a lieu d'améliorer le taux de recouvrement des factures pour permettre aux compagnies d'électricité d'assurer un approvisionnement plus sûr et plus fiable. Néanmoins, la privatisation n'est qu'une partie de la solution. Le Kosovo doit également participer davantage aux mécanismes régionaux de production et de coopération dans le secteur de l'énergie, mettre en œuvre des mesures visant à réduire la demande énergétique et recourir davantage à des formes d'énergies renouvelables ou de substitution.

Il est essentiel que le Kosovo continue de participer au Traité instituant la Communauté de l'énergie. Il doit à la fois approfondir et étendre sa participation, notamment au mécanisme de compensation entre gestionnaires de réseaux de transport et aux mécanismes d'attribution de capacités. Toutes les parties de la région doivent permettre au Kosovo de bénéficier de ces mécanismes sur un pied d'égalité avec les autres partenaires. Les fournisseurs d'énergie, les instances de régulation et les autres opérateurs du Kosovo doivent exploiter pleinement le potentiel des mécanismes de coopération régionale en place. Le Kosovo doit pouvoir tirer parti des initiatives lancées par l'UE dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, et ce également dans l'intérêt de la région au sens large.

## **8.2. Transports**

Le Kosovo doit de toute urgence améliorer son infrastructure de transport. Il a lancé un vaste programme de construction routière, mais ce dernier pèse lourdement sur le budget national. Il doit mobiliser d'autres sources de financement, ces efforts devant s'inscrire dans une démarche équilibrée favorisant également les investissements dans le secteur ferroviaire et prévoyant des fonds pour l'entretien du réseau routier ainsi que pour la construction de nouvelles routes. Le Kosovo doit poursuivre ses efforts de mise en œuvre de l'accord établissant l'espace aérien européen commun, notamment de l'acquis dans le domaine de l'aviation.

Le traité instituant une Communauté des transports vise à accompagner le processus de transposition, par les signataires, de l'acquis dans le domaine des transports d'une intégration progressive du marché régional et du marché de l'UE. Ce traité est d'une importance capitale pour le Kosovo. Toutes les parties au traité doivent veiller à intégrer le Kosovo de sorte qu'il puisse participer pleinement aux initiatives qui y sont liées. Le Kosovo doit commencer à mettre en œuvre un calendrier d'application de l'acquis en matière de transports terrestres pour pouvoir ainsi bénéficier des dispositions en matière d'intégration du marché régional.

## **8.3. Environnement**

L'environnement du Kosovo a souffert, pendant des années, de pollution et de négligence. Selon les estimations, les centrales électriques kosovares produiraient 25 tonnes de cendre et de poussière par heure, soit 74 fois le taux autorisé par les normes européennes. L'eau pose également problème. Seuls 70 % de la population sont raccordés au réseau d'alimentation en eau potable et un tiers seulement aux réseaux d'égouts. Il est impératif d'assainir l'environnement pour améliorer la santé de la population. Le Kosovo continue de bien progresser dans la transposition des normes européennes, mais il n'a ni les capacités ni les ressources nécessaires pour en assurer la bonne mise en œuvre. Le pays consacre moins de 1 % de son budget au financement d'activités environnementales.

Le Kosovo bénéficie des activités environnementales régionales de l'UE, telles que l'aide actuellement fournie par l'intermédiaire du centre régional pour l'environnement en matière d'adoption, de mise en œuvre et d'application de la législation. Il participe également au réseau environnemental régional en vue de l'adhésion qui l'aidera par des échanges de meilleures pratiques, un renforcement des capacités administratives et de la formation. La Commission propose de compléter ces efforts dans le cadre, notamment, de la facilité pour les projets d'infrastructures, en vue de soutenir la préparation de projets que des fonds fournis par les IFI contribueraient ensuite à mettre en œuvre.

## **9. COOPERATION REGIONALE EFFICACE ET OUVERTE A TOUS**

La coopération régionale est un aspect essentiel de la politique de l'UE à l'égard de l'Europe du Sud-Est. La coopération entre le Kosovo et le reste de la région est capitale pour son programme de rapprochement avec l'UE. Il est important, d'un point de vue commercial, économique et politique, que le Kosovo continue à participer et à s'intégrer aux initiatives de coopération régionale.

La MINUK a signé un certain nombre d'accords de coopération régionale au nom du Kosovo. En vertu du mandat qui lui a été conféré, la MINUK, telle qu'elle a été reconfigurée, est chargée de faciliter la représentation extérieure du Kosovo, mais sa capacité est limitée. Le

Kosovo aurait avantage à adopter une approche pragmatique et constructive dans les démarches qu'il entreprend pour intensifier la coopération avec ses pays voisins. Il doit utiliser de manière stratégique les moyens dont il dispose. Le gouvernement doit publier des directives claires et complètes qui devront être appliquées de manière cohérente par l'ensemble des institutions publiques à tous les niveaux de la coopération régionale. Le Kosovo doit participer pleinement à l'école régionale d'administration publique nouvellement créée. Toutes les parties à l'accord correspondant doivent veiller à l'intégrer.

La Commission se fait l'écho de la délégation de l'UE qui, lors de la réunion du Conseil de coopération régionale de juin 2009 à Chisinau, a exhorté toutes les parties concernées à adopter une attitude constructive pour trouver des solutions pragmatiques et faire en sorte que la coopération régionale en Europe du Sud-Est soit un processus dans lequel chacun a sa place. La Commission encourage vivement les parties à dégager des solutions pratiques et pragmatiques et est disposée à faciliter tous les efforts déployés en ce sens.

#### **10. FRANCHIR UNE NOUVELLE ETAPE DANS LE DIALOGUE UE-KOSOVO**

Le Kosovo participe au processus de stabilisation et d'association dont les premières réunions remontent à 2003. Le dispositif renforcé de suivi du processus a, pour sa part, été mis en place en 2007. Pour franchir une nouvelle étape dans les relations entre l'UE et le Kosovo, le dispositif de suivi devrait évoluer en un dialogue politique renforcé axé sur les progrès en matière de réformes et de coopération.

La plénière devrait être l'occasion de discuter des priorités du programme européen du Kosovo. Les réunions sectorielles seront calquées sur le dialogue politique mené avec les pays candidats et candidats potentiels. Elles se focaliseront sur le programme européen du Kosovo, sur le renforcement des institutions, ainsi que sur l'adoption, la mise en œuvre et l'application des normes européennes. Les questions transversales telles que la réforme de l'administration publique et le pouvoir judiciaire méritent un débat approfondi.

Les réunions se tiendront à intervalle régulier, permettant une préparation, une coordination et un suivi efficaces de la mise en œuvre des engagements pris par le Kosovo, ce qui importe pour cibler l'aide et tenir compte des résultats des évaluations par les pairs. Les réunions sectorielles se tiendront à Pristina, ainsi qu'à Bruxelles, ce qui permettra aux services de la Commission d'y participer davantage. Une réunion sera organisée chaque année avec les organisations de la société civile pour renforcer la participation de cette dernière au processus de rapprochement.

La Commission propose de rebaptiser le processus «Dialogue du processus de stabilisation et de stabilisation».

#### **11. FAIRE UN MEILLEUR USAGE DE L'AIDE FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE.**

Le Kosovo reçoit une aide financière substantielle de la CE. Lors de la conférence des donateurs en faveur du Kosovo de 2008, la Commission a promis plus de 500 millions d'EUR. Le pays a reçu 359 millions d'EUR au titre du programme IAP sur la période 2007-2009. L'actuel cadre financier indicatif pluriannuel pour la période 2010-2012 lui alloue 206 millions d'EUR supplémentaires. Sous la gestion directe du bureau de liaison de la Commission à Pristina, le Kosovo a bien progressé dans la mise en œuvre de l'IAP et doit poursuivre dans cette voie.

L'aide IAP doit être centrée sur un nombre limité de priorités essentielles qui doivent être parfaitement en phase avec le programme de réformes européen du Kosovo et refléter les stratégies sectorielles qui ont été chiffrées. La sélection de projets devrait être révélatrice d'une amélioration de la planification ainsi que de la hiérarchisation et de l'ordonnement des priorités et d'une meilleure coordination avec les autres donateurs. La possibilité d'associer d'autres donateurs à la gestion de l'IAP dans des domaines où ils jouissent d'un avantage comparatif sera étudiée. À la suite de la conférence des donateurs, le Kosovo devrait s'approprier davantage les projets IAP.

La coopération transfrontalière au titre du volet II du programme IAP peut apporter une contribution précieuse au processus de réconciliation et à l'établissement de relations de bon voisinage. L'approche de type «apprentissage par la pratique» adoptée pour la coopération transfrontalière devrait contribuer à renforcer les capacités locales. La Commission estime qu'il est à la fois opportun et judicieux de mobiliser progressivement le volet II de l'IAP pour le Kosovo.

## 12. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Conseil européen a confirmé à maintes reprises qu'une perspective européenne est offerte au Kosovo, à l'instar des autres pays des Balkans occidentaux. La présente communication recense les instruments communautaires que l'UE peut mobiliser pour promouvoir le développement politique et socio-économique du Kosovo. Ce dernier a atteint une certaine stabilité politique, mais la sécurité y reste précaire. Il ne doit pas être laissé à la traîne alors que la région des Balkans occidentaux progresse dans sa marche vers l'UE.

Les États membres de l'UE ont des vues différentes sur le statut du Kosovo, mais cela ne devrait pas constituer un obstacle au développement substantiel des relations entre celui-ci et l'UE. L'approche «diversité dans la reconnaissance, unité d'engagement» fonctionne et doit être renforcée. Sans préjudice du statut du Kosovo, la Commission propose que l'UE adopte un certain nombre de mesures pratiques pour assurer la poursuite des progrès qu'il a réalisés dans sa marche vers l'Europe. À mesure que le Kosovo progresse dans la mise en œuvre de son programme européen, la Commission propose:

- d'aller de l'avant en adoptant une démarche structurée pour rapprocher les citoyens kosovars de l'UE en instaurant un dialogue sur les visas dans la perspective d'une éventuelle libéralisation du régime de visas quand les réformes nécessaires auront été effectuées et les conditions remplies;
- d'étendre les mesures commerciales autonomes et dès que le Kosovo aura rempli les exigences requises, la Commission proposera des directives de négociation afin que la Communauté puisse débiter les négociations relatives à un accord commercial au moment approprié;
- de faciliter la participation du Kosovo au cumul paneuroméditerranéen de l'origine, une fois qu'un accord commercial aura été signé;
- d'intégrer progressivement le Kosovo au cadre de surveillance économique et budgétaire mis en place pour les Balkans occidentaux;

- d'étudier la possibilité de conclure avec le Kosovo un accord-cadre sur les principes généraux qui régiront sa participation aux programmes communautaires et, sur cette base, élaborer des directives de négociation;
- de renforcer et d'approfondir la participation du Kosovo au processus de stabilisation et d'association en établissant, sur une base régulière, un «dialogue du processus de stabilisation et d'association»;
- d'activer progressivement le volet «coopération transfrontalière» de l'IAP (volet II) pour le Kosovo.

La Commission apportera une aide financière et technique aux initiatives ci-dessus.