



Bruxelles, le 5.2.2020  
COM(2020) 57 final

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

**Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les  
Balkans occidentaux**

## **Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux**

### **I) Introduction**

Depuis les sommets de Feira et de Thessalonique en 2000 et 2003, l'Union européenne et ses États membres n'ont eu de cesse d'affirmer leur **soutien sans équivoque à la perspective européenne des Balkans occidentaux**. Dans ses conclusions, adoptées lors du Conseil des affaires générales de juin 2019, le Conseil a aussi réaffirmé *«son engagement en faveur de l'élargissement, qui demeure une politique essentielle de l'Union européenne, conformément au consensus renouvelé sur l'élargissement approuvé par le Conseil européen les 14 et 15 décembre 2006 et aux conclusions ultérieures du Conseil.»* Lors du Conseil de novembre 2019, l'utilité d'examiner l'efficacité du processus des négociations d'adhésion a été communément admise.

Cette **perspective, ferme et fondée sur le mérite, de l'adhésion pleine et entière** des Balkans occidentaux à l'UE est dans l'intérêt même de l'Union, tant sur le plan politique que sécuritaire et économique. À l'heure où les défis et les divisions se multiplient à l'échelle de la planète, cette perspective reste plus que jamais **un investissement géostratégique** dans une Europe stable, solide et unie. Une perspective d'adhésion crédible est à la fois la principale incitation et le principal moteur de transformation dans la région et renforce dès lors notre sécurité et notre prospérité collectives. C'est un outil essentiel pour promouvoir la démocratie, l'état de droit et le respect des droits fondamentaux, qui sont également les principaux facteurs d'intégration économique et qui constituent un ancrage déterminant pour la promotion de la réconciliation et de la stabilité régionales. Le maintien et la consolidation de cette politique sont par conséquent indispensables à la **crédibilité de l'UE, à sa réussite et à son influence dans la région et au-delà**, surtout en cette période de concurrence géopolitique exacerbée.

Mais l'**efficacité du processus d'adhésion dans son ensemble et de sa mise en œuvre doit de toute évidence encore être améliorée**. Si la direction stratégique de cette politique a plus de raison d'être que jamais, il importe qu'elle soit nettement plus ancrée dans le pays.

Malgré les réformes qui se sont succédé, telles que la nouvelle approche sur les questions relatives à l'état de droit, l'accent mis sur les «fondamentaux» et les améliorations apportées dans le cadre de la stratégie de la Commission européenne pour les Balkans occidentaux de 2018<sup>1</sup>, il convient de renforcer le processus afin qu'il soit mieux à même de remédier aux **faiblesses structurelles** affichées par les pays, en particulier dans le domaine des «fondamentaux».

Il est capital de **renforcer la confiance des différentes parties prenantes** et de consolider le **processus d'adhésion tout en le rendant plus efficace**. Il importe qu'il devienne **plus prévisible, plus crédible** (en le fondant sur des critères objectifs, sur des conditions positives et négatives rigoureuses et sur le principe de réversibilité), **plus dynamique aussi, et qu'il fasse l'objet d'un pilotage politique plus déterminé**.

**La présente communication énonce les propositions concrètes de la Commission** en vue d'un renforcement de l'ensemble du processus d'adhésion. Ces propositions ont pour objectif

---

<sup>1</sup> Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux [COM(2018) 65 final].

global de renforcer la crédibilité et la confiance de part et d'autre et d'obtenir de meilleurs résultats sur le terrain. Les changements proposés peuvent être intégrés dans les cadres de négociation existants, ce qui permettra de garantir des conditions égales dans la région. Cela signifie que les cadres de négociation pour la Serbie et le Monténégro ne seront pas modifiés, mais que les changements proposés pourraient s'insérer dans les cadres de négociation existants avec l'accord de ces deux pays.

Dans le cadre de son engagement envers les Balkans occidentaux, l'Union européenne aura notamment à cœur de préparer ces derniers à satisfaire à toutes les exigences liées à l'adhésion. Il s'agira notamment de soutenir **les réformes fondamentales sur les plans démocratique, économique et de l'état de droit**, de même que l'alignement sur les valeurs européennes fondamentales. Ces mesures favoriseront, à leur tour, l'affermissement et l'accélération de **la croissance économique et de la convergence sociale**.

En outre, la **communication stratégique** jouera un rôle déterminant dans le renforcement de l'efficacité du processus d'adhésion. Il est essentiel de sensibiliser la région aux perspectives qu'offrent les réformes et une intégration plus poussée, et de lutter contre l'influence néfaste de certains pays tiers. Cela suppose aussi des efforts à la fois plus crédibles et plus nombreux de la part des pays eux-mêmes. L'importance politique qu'accordent leurs autorités à l'objectif stratégique d'adhésion à l'UE sera évaluée avec plus de précision dans les rapports annuels.

Cette approche constituera ainsi le fondement d'**un programme axé sur l'avenir**. Ce programme soutiendra la transformation des Balkans occidentaux en économies de marché viables, à même de s'intégrer pleinement dans le marché unique de l'UE, de créer des emplois et des possibilités d'entreprendre, d'améliorer l'environnement des entreprises et le climat d'investissement, de promouvoir l'état de droit, ainsi que de mettre fin à la fuite des cerveaux au départ de la région. Ces réformes sont essentielles pour stimuler les économies des Balkans et les ancrer aux marchés de l'UE en accélérant la nécessaire convergence avec l'UE. La Commission examinera en particulier la manière de faire progresser l'investissement, l'intégration socioéconomique et l'état de droit, d'améliorer l'accès au marché unique de l'UE, de renforcer la connectivité et d'exploiter les possibilités offertes par l'économie verte. La Commission présentera une communication à ce sujet avant le sommet de Zagreb de mai 2020.

## II) Relancer le processus d'adhésion

### a) Davantage de crédibilité

Pour que le processus d'adhésion regagne de la crédibilité de part et d'autre et puisse donner sa pleine mesure, il doit pouvoir s'appuyer sur **une confiance résolue et mutuelle et sur des engagements clairs pris par les deux parties**.

Cela signifie que **les dirigeants des Balkans occidentaux doivent honorer d'une manière plus crédible l'engagement qu'ils ont pris** de mettre en place les réformes fondamentales requises, qu'il s'agisse de l'état de droit, de la lutte contre la corruption, de l'économie ou du bon fonctionnement des institutions démocratiques et de l'administration publique ou encore de l'alignement de leur politique étrangère. Les États membres et les citoyens de l'UE ont des appréhensions légitimes et doivent être rassurés quant à la volonté politique sans faille de ces pays, qu'ils devront démontrer par des réformes structurelles tangibles. Les dirigeants des Balkans occidentaux doivent aussi consentir des efforts supplémentaires en vue de renforcer

la coopération régionale et les relations de bon voisinage, de manière à apporter stabilité et prospérité à leurs citoyens, tout en donnant à l'UE l'assurance que la région prend à bras-le-corps les conséquences de son passé.

Cela signifie aussi que l'**Union européenne tient son engagement sans faille en faveur d'un processus basé sur le mérite**. Lorsque des pays partenaires remplissent les critères objectifs et les conditions objectives qui ont été fixées, les États membres doivent accepter de passer à l'étape suivante du processus. Toutes les parties doivent s'abstenir d'utiliser à mauvais escient les questions en suspens dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE. De même, les États membres et les institutions doivent parler d'une même voix dans la région, en envoyant des signaux clairs de soutien et d'encouragement et en parlant de manière claire et honnête des lacunes constatées.

La crédibilité devrait être renforcée en **mettant davantage encore l'accent sur les réformes fondamentales**, qui sont essentielles pour progresser sur la voie de l'adhésion à l'UE. Ces «fondamentaux» gagneront encore en importance dans les négociations d'adhésion. **Les négociations sur les «fondamentaux» seront les premières ouvertes et les dernières clôturées** et les progrès en la matière dicteront le rythme général des négociations. Les négociations sur les «fondamentaux» seront guidées par:

- une **feuille de route sur les chapitres concernant l'état de droit**, équivalant aux plans d'action précédents, qui constituera le critère d'ouverture de négociations. Des critères provisoires continueront d'être fixés. Aucun autre chapitre ne sera provisoirement clôturé tant que ces critères ne seront pas remplis;
- une **feuille de route sur le fonctionnement des institutions démocratiques** et la réforme de l'administration publique.
- Un **lien plus fort avec le programme de réforme économique**, qui aidera les pays à remplir les critères économiques.

En outre, la Commission renforcera encore les mesures sur l'état de droit et le développement des institutions. Les résultats obtenus dans le cadre de ces réformes seront une condition sine qua non à un approfondissement de l'intégration sectorielle et au progrès des négociations en général. De plus, la lutte contre la corruption sera intégrée dans le processus et une importance particulière sera accordée aux chapitres correspondants. L'appui à la coopération régionale se poursuivra sans relâche. Il convient de redoubler d'efforts pour résoudre les différends bilatéraux, en mettant en particulier l'accent sur le dialogue entre Belgrade et Pristina mené grâce à la médiation de l'UE, qui devrait se conclure par un accord de normalisation global et juridiquement contraignant.

#### **b) Un pilotage politique plus déterminé**

L'adhésion à l'Union européenne est un processus qui nécessite, tout en les soutenant, des réformes fondamentales et des transformations politiques et économiques dans les pays qui aspirent à adhérer à l'Union ainsi qu'à démontrer leur aptitude à assumer des responsabilités partagées en tant qu'État membre de l'UE. Il ne s'agit pas pour ces pays de passer en pilotage automatique, mais **bien de faire un choix sociétal actif**, consistant à atteindre les normes et les valeurs européennes les plus élevées et à les respecter. De même, la résolution des États membres de partager leur avenir avec les Balkans occidentaux en tant que membres à part entière de l'Union est un engagement politique important et pas un simple engagement technique.

Les deux parties devraient dès lors **faire preuve d'un plus grand esprit d'initiative** et tenir leurs engagements respectifs en public lorsqu'ils abordent plus directement des questions qui les concernent. Compte tenu de l'enjeu, l'heure est venue de **mettre au premier plan le caractère politique du processus** et de garantir un pilotage plus déterminé et un engagement à haut niveau de la part des États membres.

Cela devrait notamment passer par l'ouverture de nouvelles perspectives en vue d'un **dialogue politique et stratégique à haut niveau** avec ces pays, **grâce à la tenue régulière de rencontres au sommet entre l'UE et les Balkans occidentaux et à l'intensification des contacts ministériels**, surtout dans les domaines dans lesquels l'alignement progresse bien et où les principaux critères ont été remplis. Un pareil renforcement de l'engagement pourrait entraîner la participation des pays en tant qu'**observateurs** aux grandes réunions de l'UE portant sur des sujets revêtant pour eux une importance substantielle.

Il importe de faire en sorte que **toutes les instances relevant de l'accord de stabilisation et d'association (ASA) s'intéressent davantage aux principales questions politiques et aux grandes réformes**, et ouvrent ainsi la voie à un véritable dialogue politique. Les conférences intergouvernementales devraient favoriser un pilotage politique renforcé du processus des négociations d'adhésion.

**Les États membres seront invités à contribuer plus systématiquement au processus d'adhésion**, y compris au moyen d'un suivi sur le terrain effectué par leurs experts, de contributions directes aux rapports annuels et de la mise à disposition de leur expertise sectorielle. Les États membres auront aussi la possibilité d'examiner et de suivre plus régulièrement les progrès globaux réalisés.

**La Commission** continuera à dresser le bilan des progrès globaux obtenus lors des négociations. **Dans son «paquet élargissement» annuel, elle fera des propositions** pour l'année suivante, en donnant plus de détails sur les réformes, à approuver par les États membres, **y compris des propositions de mesures correctives**.

**Des conférences intergouvernementales par pays devraient être organisées après la publication du «paquet» annuel** de rapports établis pour chaque pays par la Commission; **elles devraient servir d'enceintes au dialogue politique** sur les réformes, être l'occasion de faire le point sur le processus d'adhésion en général et arrêter le calendrier pour l'année suivante, y compris en ce qui concerne l'ouverture et la fermeture de chapitres/de groupes de chapitres, ainsi que d'éventuelles mesures correctives. Toutes les parties devront veiller à être représentées lors des conférences intergouvernementales au **niveau approprié afin de permettre un dialogue politique constructif**.

**Les conseils de stabilisation et d'association** constitueront aussi un puissant appoint pour le dialogue politique sur les réformes. Ils peuvent, en outre, de concert avec les comités et sous-comités de stabilisation et d'association, permettre un **suivi renforcé des progrès accomplis et couvrir les aspects liés à l'accélération de l'intégration** dans les groupes respectifs (voir ci-dessous).

Un bilan politique approfondi devrait être dressé à des moments clés du processus d'adhésion de chaque partenaire, par exemple lorsque des critères provisoires liés aux réformes fondamentales sont remplis, à chaque fois que le Conseil décide que les conditions sont remplies pour ouvrir un groupe de chapitres et lorsque les négociations globales sont techniquement prêtes à être clôturées.

### c) Un processus plus dynamique

Dans un souci de dynamiser davantage le processus de négociation et de favoriser la fertilisation croisée des efforts au-delà des différents chapitres, les **chapitres de négociation seront regroupés en groupes thématiques**. Ces groupes représentent des grands thèmes, tels que la bonne gouvernance, le marché intérieur, la compétitivité économique et la connectivité.

Le fait de regrouper les chapitres permettra de **mettre davantage l'accent sur les secteurs clefs du dialogue politique** et de mieux encadrer le dialogue politique à haut niveau. Cela permettra aussi **de distinguer les réformes les plus importantes et les plus urgentes dans chaque secteur**, tout en renforçant l'ancrage de l'ensemble du processus de réformes en incitant mieux à la mise en œuvre de réformes sectorielles dans l'intérêt des citoyens et des entreprises.

**Les négociations sur chaque groupe seront ouvertes globalement (une fois les critères d'ouverture remplis)** plutôt que sur la base de tel ou tel chapitre. À l'issue du processus d'examen analytique, réalisé par groupe de chapitres, l'UE et le pays candidat concerné conviendront des priorités à établir en matière d'intégration accélérée et de grandes réformes. Une fois ces priorités suffisamment examinées, le groupe de chapitres (englobant l'ensemble des chapitres associés) sera ouvert sans conditions supplémentaires et des critères de clôture seront définis pour chaque chapitre. Lorsque d'importantes réformes auront déjà été mises en œuvre avant l'ouverture, il conviendra de réduire le délai entre l'ouverture du groupe de chapitres et la clôture des différents chapitres, de préférence à moins d'un an, en fonction de l'avancée des réformes, en mettant l'accent sur les mesures restant à prendre pour garantir un alignement complet.

Les **groupes de chapitres seront alignés sur les domaines d'action des sous-comités de l'accord de stabilisation et d'association**, de sorte que les progrès d'un groupe puissent être suivis et que des mesures spécifiques d'alignement accéléré puissent être prises dans le cadre des structures dudit accord. Cela donnera lieu à des dialogues ciblés et permettra de recenser les **possibilités d'alignement et d'intégration accélérés** dans tous les domaines d'action de l'UE, avec à la clef des avantages évidents pour l'Union européenne et les pays candidats.

Afin d'insuffler davantage de dynamisme dans les **négociations avec la Serbie et le Monténégro**, il sera possible d'articuler les travaux sur les chapitres autour des groupes de chapitres, tout en respectant les cadres de négociation actuels et en accord avec ces pays. Cela aura également pour effet de mettre davantage l'accent sur des secteurs clefs et de créer une dynamique politique dans les pays autour de questions déterminantes pour l'alignement. Il sera possible de se livrer à un exercice de recensement des domaines d'intérêt pour un alignement sectoriel et une intégration accélérés, et des feuilles de route communes devront être adoptées et faire l'objet d'un suivi dans le cadre des structures de l'accord de stabilisation et d'association.

### d) Prévisibilité et conditions positives et négatives

Des voix s'élèvent dans les États membres et les Balkans occidentaux en faveur d'un processus plus prévisible, garant d'une **plus grande clarté quant aux attentes de l'Union** à l'égard des pays concernés par l'élargissement aux différents stades du processus, et quant aux **conséquences positives et négatives** des progrès réalisés ou de l'absence de progrès.

La Commission utilisera le «**paquet élargissement**» pour **s'assurer de l'alignement** des candidats sur l'acquis et **fournira des orientations plus précises** sur les priorités de réformes particulières et sur les critères d'alignement, ainsi que sur les attentes concernant les

prochaines étapes du processus. Un pilotage politique plus déterminé et des conférences intergouvernementales recentrées augmenteront la prévisibilité et clarifieront la planification de l'année à venir. Les acteurs politiques des différents pays auront ainsi une idée plus claire de ce qui doit être accompli pour passer à l'étape suivante. Ils auront notamment une indication des chapitres/groupes de chapitres susceptibles d'être ouverts ou clôturés et, le cas échéant, des conditions devant encore être remplies pour ce faire.

**L'élément clef du processus d'adhésion basé sur le mérite est sa conditionnalité.** Pour y parvenir, toutefois, **il importe que les conditions soient claires** dès le départ. Il est important que les pays candidats connaissent les critères à l'aune desquels leurs résultats seront mesurés et que les États membres aient une vision claire et commune de ce qu'ils attendent précisément des candidats. **La Commission définira mieux les conditions que les candidats doivent remplir** pour progresser, en particulier par l'intermédiaire de ses rapports annuels. Il y a lieu que ces conditions soient objectives, précises, détaillées, strictes et vérifiables. La Commission se servira aussi d'indicateurs de tierces parties, le cas échéant, afin de permettre aux États membres d'arrêter leurs décisions le plus possible en connaissance de cause.

En fournissant **des incitations claires et tangibles présentant un intérêt direct pour les citoyens, l'UE peut encourager l'avènement d'une véritable volonté politique** et récompenser les résultats découlant de réformes exigeantes et d'un processus de changements politiques, économiques et sociétaux. **Si un pays progresse suffisamment sur la voie des priorités en matière de réforme convenues dans les négociations, il devrait en résulter:**

- une plus grande intégration dudit pays dans l'Union européenne, une accélération des travaux d'intégration et une montée en puissance des différentes politiques de l'UE, ainsi que du marché et des programmes de l'UE, tout en garantissant des conditions égales;
- une augmentation des financements et des investissements – y compris au moyen d'un appui de l'instrument d'aide de préadhésion axé sur les performances et sur les réformes, ainsi que d'une coopération plus étroite avec les institutions financières internationales en vue de mobiliser du soutien.

Ces mesures devraient contribuer, par le recours aux fonds de l'UE, à créer une forte préférence européenne compatible avec les règles de l'OMC, tout en renforçant l'économie locale.

Alors que les progrès en matière de réformes demandent à être encouragés et récompensés de manière plus tangible, il est nécessaire également de prendre **davantage de mesures décisives sanctionnant de manière proportionnelle toute situation grave ou prolongée de stagnation, voire de recul** dans la mise en œuvre des réformes et le respect des exigences inhérentes au processus d'adhésion.

Il convient que de telles décisions de mettre un terme au processus, voire d'en inverser le sens, soient communiquées par **la Commission lors de son évaluation annuelle** dans le cadre de son «paquet élargissement» portant sur l'équilibre global des négociations d'adhésion et la mesure dans laquelle les réformes fondamentales sont en cours d'exécution, en particulier sur l'état de droit. Les États membres pourront continuer à contribuer au processus en signalant à la Commission toute stagnation ou tout recul grave dans le processus de réforme.

Pour les cas préoccupants, la Commission peut à tout moment faire des propositions de sa propre initiative ou à la demande dûment motivée d'un État membre, afin de garantir qu'une réponse rapide est apportée à la situation en cause au moyen de procédures simplifiées, le cas échéant, y compris par un vote à la majorité qualifiée inversée.

## L'UE pourrait remédier à certains problèmes potentiels de diverses manières.

- Les États membres pourraient décider de mettre les négociations en sommeil dans certains domaines ou, dans les cas les plus graves, de les suspendre tout à fait. Des chapitres déjà clôturés pourraient être rouverts ou réinitialisés si des questions devaient être réévaluées.
- La portée et l'intensité du financement de l'UE pourraient être revues à la baisse, à l'exception du soutien à la société civile.
- Les bénéfices que confère une intégration plus étroite, comme l'accès aux programmes de l'UE ou encore des concessions unilatérales pour l'accès au marché, pourraient être momentanément interrompus ou supprimés.

La prévisibilité et la conditionnalité seront renforcées au moyen d'une **plus grande transparence**. Pour garantir la viabilité des réformes et faciliter le suivi de la mise en œuvre, toutes les réformes clefs des pays devraient être réalisées dans la plus grande transparence et de manière inclusive, avec la participation des principales parties prenantes. De son côté, l'Union européenne devrait s'efforcer de rendre le processus plus transparent, en publiant plus largement les documents les plus importants.

La Commission poursuivra aussi ses activités de communication et d'information, y compris au sein des États membres de l'UE, auxquels il incombe avant tout d'informer leurs citoyens des faits liés aux chances et aux défis stratégiques découlant du processus.

Un tableau exposant les groupes de chapitres proposés est joint en annexe. Les chapitres 34 «*Institutions*» et 35 «*Questions diverses*» seront traités séparément.



## Annexe technique: groupes de chapitres de négociation

<b>1. «Fondamentaux»</b>	23 - Appareil judiciaire et droits fondamentaux 24 - Justice, liberté et sécurité Critères économiques Fonctionnement des institutions démocratiques Réforme de l'administration publique 5 - Marchés publics 18 - Statistiques 32 - Contrôle financier
<b>2. Marché intérieur</b>	1 - Libre circulation des marchandises 2 - Libre circulation des travailleurs 3 - Droit d'établissement et libre prestation de services 4 - Libre circulation des capitaux 6 - Droit des sociétés 7 - Droit de la propriété intellectuelle 8 - Politique de concurrence 9 - Services financiers 28 - Protection des consommateurs et de la santé
<b>3. Compétitivité et croissance inclusive</b>	10 - Société de l'information et médias 16 - Fiscalité 17 - Politique économique et monétaire 19 - Politique sociale et emploi 20 - Politique d'entreprise et politique industrielle 25 - Science et recherche 26 - Éducation et culture 29 - Union douanière
<b>4. Programme environnemental et connectivité durable</b>	14 - Politique des transports 15 - Énergie 21 - Réseaux transeuropéens 27 - Environnement et changement climatique
<b>5. Ressources, agriculture et cohésion</b>	11 - Agriculture et développement rural 12 - Sécurité sanitaire des aliments, politique vétérinaire et phytosanitaire 13 - Pêche 22 - Politique régionale et coordination des instruments structurels 33 - Dispositions financières et budgétaires
<b>6. Relations extérieures</b>	30 - Relations extérieures 31 - Politique étrangère, de sécurité et de défense