



EU2022.CZ  
Dimension parlementaire



## LXVIII session plénière de la COSAC - Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes des parlements de l'Union européenne

13 - 15 novembre 2022, Prague

### La perspective européenne des pays des Balkans occidentaux et du Partenariat oriental

La politique d'élargissement de l'UE touche actuellement directement six pays des Balkans occidentaux (la République d'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro, la République du Kosovo<sup>1</sup>, la République de Macédoine du Nord et la République de Serbie), la République de Moldavie, la République de Türkiye et l'Ukraine. Afin d'accroître l'efficacité et le dynamisme du processus d'adhésion des pays des Balkans occidentaux et d'assurer sa prévisibilité et sa crédibilité, la Commission européenne a présenté en mars 2020 une communication intitulée « [Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux](#) ». Cette méthodologie dite révisée pour le processus d'élargissement a également défini les principes de la conditionnalité positive et négative. La conditionnalité positive consiste en une intégration plus étroite du pays adhérent à l'UE et la possibilité d'obtenir davantage de financements et d'investissements pour le pays si les conditions, même partielles, sont remplies. La conditionnalité négative signifie, en revanche, l'ouverture de chapitres déjà fermés ou la réduction des fonds fournis si le pays stagne ou se détériore dans le respect des conditions fixées. Suite à l'accord intervenu lors du Conseil de l'UE en mai 2021, cette méthodologie s'applique aux négociations d'adhésion avec le Monténégro (entamées en 2012) et la Serbie (entamées en 2014).

Jusqu'à présent, les dernières conférences d'adhésion au niveau ministériel avec le Monténégro et la Serbie ont eu lieu en décembre 2021. Dans le cas du Monténégro, 33 chapitres ont été ouverts sur un total de 35 chapitres de négociation, dont 3 ont été provisoirement fermés. La conférence d'adhésion avec la Serbie a ouvert une quatrième voie de négociation thématique comprenant quatre chapitres. Au total, 22 chapitres ont été ouverts à la négociation, dont 2 ont été provisoirement clôturés. Les premières conférences d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord ont eu lieu en juillet 2022, à la suite de la décision du Conseil de l'UE de mars 2020. Les délégations présentes aux conférences ont invité la Commission européenne à poursuivre l'évaluation de l'état de préparation des deux pays afin que les négociations puissent être lancées dans des domaines spécifiques.

Une réunion des dirigeants de l'UE et des Balkans occidentaux a eu lieu le 23 juin 2022. Les participants ont discuté, entre autres, de l'alignement de la politique étrangère des pays des Balkans occidentaux sur la PESC de l'UE, de la limitation de l'influence de la Russie dans la région et du renforcement de la connectivité et de la sécurité énergétique dans la région. Les dirigeants de l'UE ont réitéré leur soutien à l'intégration des pays des Balkans occidentaux dans l'UE et ont exploré avec eux les moyens de faire avancer le processus d'intégration. En marge de la 77e Assemblée générale des Nations unies à New York, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, a organisé un déjeuner informel avec les dirigeants des pays des Balkans occidentaux le 20 septembre 2022. Les participants ont discuté d'une réponse commune

<sup>1</sup> Cette désignation est sans préjudice des positions sur la question du statut et elle est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies et à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

à l'impact mondial et régional de l'agression russe en Ukraine et le haut représentant a rappelé le soutien de l'UE pour renforcer la sécurité énergétique et contrer les menaces hybrides.

L'état du processus d'adhésion a été évalué pour la dernière fois par la Commission européenne en octobre 2022 dans la [communication sur la politique d'élargissement de l'UE pour 2022](#). Depuis la précédente évaluation d'octobre 2021, deux événements clés et liés entre eux se sont produits : l'agression russe en Ukraine a été déclenchée et la Moldavie et l'Ukraine sont devenues des pays candidats à l'adhésion à l'UE. Comme l'indique la Commission dans le document actuel, l'agression russe a fait apparaître plus clairement que la perspective d'une adhésion à l'UE est « *un point d'ancrage solide, non seulement pour la prospérité, mais aussi pour la paix et la sécurité* ». <sup>2</sup> La Commission a salué le respect des mesures restrictives de l'UE dans le contexte de l'agression russe en Ukraine de la part des pays des Balkans occidentaux (à l'exception de la Serbie et de la Türkiye). <sup>3</sup> Si la Türkiye a contribué de manière significative à l'accord entre la Russie et l'Ukraine sur les exportations de céréales à partir des ports ukrainiens et est un partenaire stratégique de l'UE dans le domaine de la sécurité alimentaire, elle a renforcé ses liens commerciaux et financiers avec la Russie. La Commission européenne décrit également dans le document les moyens par lesquels la coopération de l'UE avec la région des Balkans occidentaux a été renforcée dans le contexte de la guerre en Ukraine (par exemple, en associant les Balkans occidentaux à l'initiative REPowerEU). La Commission souligne également dans le document la tenue des premières conférences d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord et insiste sur le fait que la proposition de libéralisation des visas avec le Kosovo devrait être examinée d'urgence par le Conseil de l'UE.

2021 a également marqué la première mise en œuvre complète du [plan économique et d'investissement](#), qui a été adopté parallèlement à la [communication de 2020 sur la politique d'élargissement de l'UE](#) et qui vise à accélérer et à soutenir la croissance économique et les réformes nécessaires. Depuis son lancement, des aides à l'investissement d'un montant total de 1,3 milliard d'euros ont été approuvées au titre du Cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux pour financer 24 projets (projets phares) d'une valeur d'investissement totale de 3,3 milliards d'euros. <sup>4</sup> La mise en œuvre de [l'instrument d'aide de préadhésion \(IAP III\)](#) s'est également poursuivie. Environ 30 milliards d'euros de subventions (9 milliards d'euros) et d'investissements doivent être mobilisés au titre de ces instruments au cours de la période actuelle 2021-2027. <sup>5</sup> En 2021, l'UE était également, et de loin, le premier partenaire commercial de la région des Balkans occidentaux. <sup>6</sup> Dans ce contexte, il est important que l'UE soit suffisamment visible en tant qu'investisseur et partenaire commercial clé dans la région, notamment par rapport aux investisseurs des pays tiers.

Le 6 octobre 2022, la première réunion de la Communauté politique européenne (CPE) a eu lieu à Prague. Cette nouvelle initiative, qui a été lancée par le président français Emmanuel Macron, vise à fournir une plateforme permettant aux dirigeants européens de se rencontrer au plus haut niveau, avec la possibilité de négociations

---

<sup>2</sup> *Communication de 2022 sur la politique d'élargissement de l'UE*. COM(2022) 528 final, Eur-lex.europa.eu [en ligne], Commission européenne, Bruxelles, 12/10/2022 [cité le 2022-10-19]. Disponible sur : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:620c31ce-4b01-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:620c31ce-4b01-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF), p. 2.

<sup>3</sup> Dans le cas de l'Albanie, du Monténégro et de la Macédoine du Nord, il s'agit d'une conformité à 100% avec la PESC de l'UE.

<sup>4</sup> *Communication de 2022 sur la politique d'élargissement de l'UE*. COM(2022) 528 final, Eur-lex.europa.eu [en ligne], Commission européenne, Bruxelles, 12/10/2022 [cité le 2022-10-19]. Disponible sur : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:620c31ce-4b01-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:620c31ce-4b01-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF), p. 35.

<sup>5</sup> Infographie - Plan économique et d'investissement de l'UE: un soutien sans précédent pour les Balkans occidentaux. Consilium.europa.eu [en ligne], Conseil de l'UE 8/7/2022 [cité le 2022-10-19]. Disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/eu-economic-and-investment-plan-unprecedented-support-for-the-western-balkans/>.

<sup>6</sup> STANICEK, Branislav et Simona TARPOVA. China's strategic interests in the Western Balkans. Europarl.europa.eu [en ligne], Service de recherche du Parlement européen 6/2022 [cité le 2022-10-26]. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS\\_BRI\(2022\)733558\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS_BRI(2022)733558_EN.pdf), p. 2.

bilatérales ou multilatérales en marge de la réunion dans le format le plus étroit possible (1+0). Cela fournit un cadre informel aux États pour clarifier leurs positions sur une série de questions, ouvrant la voie à des négociations politiques ultérieures à un niveau inférieur. Les dirigeants de l'UE insistent sur le fait que la CPE n'est pas destinée à remplacer les politiques et instruments existants de l'UE et qu'elle n'est pas non plus pilotée par l'UE.

Dans les pays des Balkans occidentaux, cependant, l'émergence de la CPE s'est accompagnée d'inquiétudes quant à la tentative de l'UE de contourner le processus d'élargissement, qui se caractérise par sa longueur considérable et son caractère prolongé (voir le tableau ci-dessous), et d'offrir aux pays concernés une alternative sous la forme d'un dialogue politique. Ces craintes sont également aggravées par les discussions au sein de l'Union sur la capacité de l'UE à accepter de nouveaux membres, qui se sont intensifiées depuis la reconnaissance du statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie en juin 2022. La conséquence de ces facteurs peut être un sentiment d'attentes non satisfaites dans les Balkans occidentaux et un objectif d'adhésion à l'UE de plus en plus lointain<sup>7</sup>. D'autre part, la reconnaissance du statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie a soulevé la question de savoir si le processus d'adhésion de ces pays n'affecterait pas négativement les relations de l'UE avec les pays des Balkans occidentaux<sup>8</sup>, malgré le fait que l'accélération du processus d'adhésion lui-même ne soit pas prévue pour ces pays<sup>9</sup>.

**Tableau : aperçu des échéances pour les demandes d'adhésion à l'UE des pays des Balkans occidentaux et de la Türkiye et état d'avancement du processus d'adhésion**

État	Année de la demande d'adhésion à l'UE	État d'avancement du processus d'adhésion
Türkiye	1987	Les négociations d'adhésion stagnent <i>de facto</i>
Macédoine du Nord	2004	Les négociations d'accès ont débuté en juillet 2022
Monténégro	2008	33 chapitres de négociations d'adhésion ouverts ; 3 chapitres provisoirement clôturés
Albanie	2009	Les négociations d'accès ont débuté en juillet 2022
Serbie	2009	22 chapitres de négociations d'adhésion ouverts ; 2 chapitres provisoirement clôturés
Bosnie-Herzégovine	2016	Pays candidat potentiel

<sup>7</sup> Voir les attentes des personnes interrogées dans les pays des Balkans occidentaux concernant l'horizon temporel de l'adhésion de leur pays à l'UE dans le « *Public Opinion Poll in the Western Balkans on the EU Integration* ».

Europeanwesternbalkans.com [en ligne], European Western Balkans 8/11/2021 [cit. 2022-08-18]. Disponible sur : <https://europeanwesternbalkans.com/2021/11/08/public-opinion-poll-in-the-western-balkans-on-the-eu-integration/>

<sup>8</sup> Selon un sondage réalisé dans certains pays européens et aux États-Unis en juin-juillet 2022, l'adhésion de l'Ukraine à l'UE bénéficie d'un soutien plus important dans tous ces pays que l'adhésion des États des Balkans occidentaux à l'UE. Voir YouGov - international Ukraine war, wave 3. Docs.cdn.yougov.com [en ligne], YouGov Survey Results 22/7/2022 [cité le 2022-08-18]. Disponible sur : <https://docs.cdn.yougov.com/v61mevh65q/Ukraine%20Wave%203%20compiled.pdf>, p. 16-18

<sup>9</sup> « *Le processus d'adhésion reste fondé sur des critères et des conditions établis.* » Voir la *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil : Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne*. COM(2022) 407 final. Eur-lex.europa.eu [en ligne], Commission européenne 17/6/2022 [cité le 2022-08-18]. Disponible sur : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:790c4aab-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:790c4aab-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF); p. 24

Kosovo <sup>10</sup>	-	Le pays a annoncé son intention de demander l'adhésion à l'UE en 2021.
----------------------	---	--

Source : notre propre traitement

Dans le nouveau contexte géopolitique, le débat sur le processus d'élargissement de l'UE, son efficacité, sa crédibilité et ses possibilités de développement ultérieur a gagné en urgence. Pour l'UE, c'est l'occasion de repenser les mécanismes existants, de rechercher des solutions innovantes et aussi d'adopter une approche plus stratégique de l'ensemble du processus, compte tenu de l'affaiblissement socio-économique de la région à la suite de la pandémie de COVID-19 et de la crise énergétique et alimentaire actuelle, ainsi que de la menace connexe d'une influence accrue de la Russie sur la région. Parallèlement, il est nécessaire d'aborder la question de la capacité de l'Union à accepter de nouveaux membres et à faire face aux demandes de respect de l'État de droit émanant de l'UE et au blocage du processus d'adhésion par certains États membres de l'UE, afin que ces questions ne puissent pas être exploitées dans des récits des pays des Balkans occidentaux au détriment des efforts d'intégration.

*Préparé par l'Institut parlementaire, Bureau de la Chambre des Députés*

---

<sup>10</sup> Cette désignation est sans préjudice des positions sur la question du statut et elle est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies et à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.