



Bruxelles, le 30.10.2024
COM(2024) 690 final

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

Communication de 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE

{SWD(2024) 690 final} - {SWD(2024) 691 final} - {SWD(2024) 692 final} -
{SWD(2024) 693 final} - {SWD(2024) 694 final} - {SWD(2024) 695 final} -
{SWD(2024) 696 final} - {SWD(2024) 697 final} - {SWD(2024) 698 final} -
{SWD(2024) 699 final}

I. Principales évolutions

Vingt ans après l'élargissement de l'UE à dix nouveaux États membres, le plus grand de son histoire, l'adhésion à celle-ci reste un moteur essentiel de **sécurité**, de **paix**, de **stabilité** et de **prospérité** à long terme **en Europe**. Elle continue de promouvoir des **valeurs communes**, notamment la démocratie, l'état de droit et le respect des droits fondamentaux, tout en soutenant la **croissance économique**. Une perspective crédible d'adhésion à l'UE donne une impulsion aux réformes et est essentielle pour favoriser la **réconciliation**. L'importance de l'intégration européenne a été démontrée, une nouvelle fois, par la pandémie de COVID-19 qui a mis en lumière l'interconnexion de l'Europe et la nécessité de relever ensemble les défis mondiaux. Les trois demandes d'adhésion de la part des voisins orientaux de l'UE à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en 2022, ainsi que les décisions du Conseil qui en ont découlé témoignent une fois encore du poids géopolitique de l'élargissement de l'UE.

La possibilité historique de lier leur **avenir à celui de l'UE s'ouvre à dix partenaires**: six dans les Balkans occidentaux auxquels s'ajoutent la Turquie, l'Ukraine, la République de Moldavie¹ et la Géorgie. L'élargissement est un processus **fondé sur le mérite**, lié aux progrès objectifs accomplis par chaque partenaire. Il leur faut faire preuve de détermination pour réaliser des réformes irréversibles dans tous les domaines du droit de l'Union, en mettant plus particulièrement l'accent sur les **fondamentaux du processus d'élargissement**, à savoir la démocratie, l'état de droit, les droits fondamentaux ainsi qu'une économie de marché viable capable de résister à la pression concurrentielle dans l'UE et une administration publique en mesure de mettre en œuvre le corpus législatif de l'UE. Les pays qui choisissent d'adhérer à l'UE doivent adopter et promouvoir ses valeurs totalement et sans équivoque, ce qui suppose l'alignement sur sa politique étrangère et de sécurité commune.

Le **processus d'élargissement est entré dans une nouvelle phase et a pris un nouvel élan** en 2024. À la suite de la décision prise par le Conseil européen en décembre 2023 d'entamer les négociations avec l'**Ukraine** et la **Moldavie**, les premières conférences intergouvernementales ouvrant les négociations avec chacun de ces deux pays se sont tenues le 25 juin 2024. La Commission a ensuite lancé les réunions bilatérales d'examen analytique qui vont actuellement bon train. À la suite de la décision du Conseil reconnaissant que le **Monténégro** respectait les critères provisoires fixés pour les chapitres relatifs à l'état de droit, les critères de clôture pour ces chapitres ont été communiqués lors de la conférence intergouvernementale du 26 juin. Cela a également ouvert la voie pour la clôture provisoire des chapitres de négociation. Les réunions avec l'**Albanie** et la **Macédoine du Nord** consacrées à l'examen analytique se sont achevées à la fin de 2023. Les négociations relatives au groupe des fondamentaux ont été ouvertes avec l'Albanie le 15 octobre 2024.

En mars 2024, le Conseil européen a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la **Bosnie-Herzégovine**. La Commission a été invitée à élaborer le cadre de négociation en vue de son adoption par le Conseil dès que toutes les mesures pertinentes énoncées dans la recommandation de la Commission d'octobre 2022 auront été prises par le pays. En décembre 2023, le Conseil européen a accordé le statut de pays candidat à la **Géorgie**. Toutefois, la ligne de conduite adoptée par le gouvernement géorgien depuis le printemps 2024 compromet la progression du pays sur la voie de l'adhésion à l'UE, menant de fait à

¹ Ci-après la «Moldavie».

une interruption du processus d'adhésion. Le Conseil reste saisi de la demande d'adhésion du **Kosovo*** présentée en décembre 2022.

L'élan imprimé à l'élargissement va de pair avec un **engagement redynamisé** aux côtés des partenaires concernés, qui a pris plus particulièrement la forme d'une **intégration progressive** de ceux-ci dans le marché unique de l'UE. Cette intégration est un facilitateur de l'adhésion (à laquelle elle ne se substitue pas), en ce qu'elle permet aux pays visés par l'élargissement qui sont prêts dans certains domaines de bénéficier des avantages socio-économiques concrets de l'appartenance à l'UE avant même la conclusion du processus. Témoignage de l'importance qu'elle attache à son engagement à leurs côtés, l'UE a considérablement renforcé son soutien financier aux pays partenaires.

La **facilité pour l'Ukraine**² est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2024. Dans le contexte de la guerre d'agression à grande échelle menée par la Russie contre l'Ukraine, cet instrument de financement soutient les efforts déployés par cette dernière pour maintenir sa stabilité macrofinancière, favoriser son redressement et réaliser des réformes en vue de sa future adhésion à l'UE. Il fournira à l'Ukraine un soutien cohérent, prévisible et flexible pour la période 2024-2027, pour autant que le pays respecte certaines conditions préalablement convenues en matière de réformes. La facilité est dotée d'une enveloppe de **50 milliards d'EUR** pour financer des subventions et des prêts et sa mise en œuvre repose sur le **plan pour l'Ukraine**, une stratégie de réforme et d'investissement élaborée par le pays et approuvée par le Conseil le 14 mai 2024. À ce jour³, 12,4 milliards d'EUR de financements ont été décaissés au titre de la facilité pour l'Ukraine et un montant de 1,4 milliard d'EUR destiné à financer des investissements a été approuvé au titre du cadre d'investissement, qui fait partie intégrante de la facilité.

La Commission a adopté le **plan de croissance pour les Balkans occidentaux**⁴ en novembre 2023. La **facilité pour les réformes et la croissance**⁵, dotée d'une enveloppe de **6 milliards d'EUR** et élément à part entière du plan de croissance, est entrée en vigueur le 25 mai 2024. Le nouveau plan de croissance vise à compléter le plan économique et d'investissement⁶ mis en place pour aider la région à renforcer sa convergence économique avec l'UE et à accélérer les réformes liées aux fondamentaux du processus d'adhésion. Il prévoit l'intégration progressive de la région dans des domaines spécifiques du marché unique de l'UE, sous réserve des progrès accomplis dans l'intégration économique régionale et dans l'alignement sur l'acquis pertinent de l'UE, ainsi que la mise en place de procédures et capacités administratives suffisantes. S'inscrivant dans la logique de l'initiative NextGenerationEU et de la facilité pour la reprise et la résilience, la facilité pour les réformes et la croissance favorisera encore un peu plus les réformes clés, qu'elles soient de nature socio-économique ou liées à l'élargissement, convenues dans l'ambitieux programme de réforme propre à chaque bénéficiaire. Une fois les mesures de réforme mises en œuvre et les conditions essentielles respectées, des compensations financières seront versées aux budgets nationaux; celles-ci seront complétées par des investissements ciblés dans les transitions écologique et numérique, le secteur privé et le développement du capital humain au titre du cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux.

La mise en œuvre du plan de croissance et de la facilité est en cours et donne lieu à une forte mobilisation politique dans la région, signe de la reconnaissance des avantages

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

² Règlement (UE) 2024/792.

³ Octobre 2024.

⁴ COM(2023) 691.

⁵ Règlement (UE) 2024/1449.

⁶ COM(2020) 641.

substantiels qui en résulteront. À ce jour, cinq des six bénéficiaires ont présenté leurs programmes de réforme, qui ont été approuvés par la Commission en octobre 2024. Il est prévu de transférer les préfinancements correspondants dès que la facilité et les conventions de prêt avec chacun des bénéficiaires seront entrées en vigueur et que les conditions auxquels ces préfinancements sont subordonnés seront remplies.

La Commission européenne a adopté en octobre 2024 un **plan de croissance pour la Moldavie**⁷ en vue de soutenir les réformes socio-économiques et les investissements du pays ainsi que l'alignement de celui-ci sur l'acquis et les valeurs de l'Union.

À la suite de l'annonce faite par la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union de 2023, la Commission a étendu dès 2024 la participation au rapport sur l'état de droit à certains pays visés par l'élargissement (Albanie, Monténégro, Macédoine du Nord et Serbie).

La **Turquie**, pays candidat et partenaire clé de l'UE, souligne que l'adhésion à l'UE constitue son objectif stratégique. Les négociations d'adhésion avec le pays sont toutefois au point mort depuis 2018, conformément à la décision du Conseil. La Turquie n'a pas inversé la tendance négative en ce qui concerne la détérioration constante des normes démocratiques observée ces dernières années. Les graves préoccupations de l'UE concernant les droits fondamentaux et l'état de droit, y compris l'indépendance du système judiciaire, persistent. Dans le même temps, la mise en œuvre des recommandations énoncées dans la communication conjointe sur l'état des relations entre l'UE et la Turquie dans les domaines politique, économique et commercial⁸ avance, selon les conclusions du Conseil européen d'avril 2024, de manière progressive, proportionnée et réversible. Un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et l'instauration, avec la Turquie, de relations fondées sur la coopération et mutuellement avantageuses relèvent de l'intérêt stratégique de l'UE. À cet égard, l'Union européenne attache une importance particulière à la reprise et à l'avancement des pourparlers visant à régler la question chypriote en vue de renforcer davantage la coopération entre l'UE et la Turquie

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a encore souligné la nécessité que l'UE et ses partenaires les plus proches soient unis et solidaires et l'importance de l'alignement sur la **politique étrangère et de sécurité commune** (PESC). L'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Bosnie-Herzégovine ont atteint ou maintenu l'alignement complet sur la PESC. La mise en œuvre des sanctions en Bosnie-Herzégovine reste problématique. Le Kosovo a continué de s'aligner de manière unilatérale. De manière générale, les taux d'alignement de l'Ukraine et de la Moldavie sur la PESC ont fortement augmenté. La situation de la Serbie en matière d'alignement n'a guère évolué, mais le pays a continué de coopérer avec l'UE pour ce qui est du contournement des sanctions. La Serbie devrait, en priorité, respecter ses engagements et améliorer son alignement sur la PESC de l'UE, notamment en ce qui concerne les mesures restrictives, conformément à son cadre de négociation, et éviter tout acte ou déclaration allant à l'encontre de la position de l'UE dans le domaine de la politique étrangère. Le taux d'alignement de la Géorgie sur la PESC reste faible, mais le pays a lui aussi coopéré avec l'UE pour lutter contre le contournement des sanctions. La Turquie n'a accompli aucun progrès en matière d'alignement sur la PESC au cours de la période de référence: son taux d'alignement est resté très bas. Elle a pris un certain nombre de mesures spécifiques pour mettre un terme au contournement, sur son territoire, des sanctions de l'UE contre la Russie et devrait continuer à coopérer activement avec l'UE en la matière.

⁷ COM(2024) 470.

⁸ JOIN(2023) 50.

Des sommets et des réunions à haut niveau ont continué d'être organisés avec les pays visés par l'élargissement, tels le **sommet UE-Balkans occidentaux** et la troisième réunion de la **Communauté politique européenne**, qui se sont tenus respectivement en décembre 2023 et le 18 juillet 2024. La troisième réunion de la Communauté politique européenne a rassemblé une cinquantaine de dirigeants européens, y compris des pays candidats et candidats potentiels, pour discuter des efforts conjoints en faveur de la paix et de la sécurité, ainsi que de la résilience énergétique et de la migration en Europe.

II. SE PRÉPARER À UNE UNION ÉLARGIE

L'élargissement est une occasion historique tant pour les pays adhérents que pour les États membres actuels et l'UE dans son ensemble. Une Union plus vaste et plus forte offre des avantages importants sur les plans socio-économique et politique et en matière de sécurité.

Une Union élargie est une meilleure garante de la **stabilité politique**, de la **sécurité** et de la **paix sur le continent**. En mettant l'accent sur les fondamentaux du processus d'adhésion, l'UE encourage les réformes politiques ainsi que le renforcement des institutions démocratiques et de l'état de droit dans les pays candidats et candidats potentiels. Elle permet une meilleure coopération en matière de migration et de gestion des frontières, ainsi qu'en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et les menaces hybrides, ce qui est essentiel pour garantir l'intégrité et la sécurité de l'espace Schengen. L'élargissement favorise en outre la compréhension mutuelle entre les peuples dans l'ensemble de l'Europe et, partant, la réconciliation et la paix.

Une Union plus vaste sera plus forte à l'échelle mondiale et verra son influence géopolitique renforcée, ce qui lui permettra de jouer un **rôle encore plus important sur la scène internationale**. De plus, en gagnant en importance en tant qu'acteur régional, une Union élargie pourra également exercer une plus grande influence sur son voisinage et projeter ainsi la stabilité et la prospérité, ainsi que la coopération économique autour de ses frontières extérieures.

L'élargissement apportera des **avantages socio-économiques** considérables aux membres actuels et futurs de l'UE. L'augmentation du nombre de consommateurs dans le marché unique offrira aux entreprises d'importantes possibilités de se développer et de commercer plus librement. Les nouveaux marchés ouvriront en outre de nouvelles perspectives d'investissement pour les entreprises, ce qui créera un cercle vertueux favorable à la croissance des économies des membres actuels et futurs.

Dans le cas spécifique des Balkans occidentaux, la région est entourée d'États membres de l'UE. Par conséquent, leur adhésion à l'UE se traduira par une **simplification importante des échanges commerciaux et des modalités de transport**, ainsi que par un renforcement du contrôle de la chaîne d'approvisionnement grâce à des normes communes relatives aux produits, à l'absence de contrôles des personnes dans l'espace Schengen élargi, à l'absence de procédures douanières pour les marchandises et à l'intégration des réseaux d'infrastructure. Une telle simplification réduirait sensiblement les frais de logistique et pourrait aider les pays adhérents à devenir de grandes plateformes de transit. La libre circulation des marchandises, notamment des produits agroalimentaires et aquatiques et d'autres biens de consommation qui satisfont aux normes de qualité et de sécurité requises, permettra aux consommateurs d'accéder à un éventail plus large de produits sûrs.

L'élargissement contribuera à la **compétitivité de l'économie de l'UE**, qu'elle rendra plus apte à relever les défis mondiaux, notamment les transitions écologique et numérique. L'âge moyen de la population est plus bas dans les pays adhérents que dans l'UE et l'élargissement contribuera à augmenter et à rajeunir la main-d'œuvre. Parallèlement, une coopération et des échanges encore plus étroits entre les scientifiques, les étudiants et les

entreprises permettront de mieux mettre en commun les talents et les ressources intellectuelles et de les mettre plus facilement au service de la recherche et de l'innovation ainsi que du développement de nouvelles technologies.

L'intégration des nouveaux marchés dans les **chaînes de valeur de l'UE** facilitera encore la délocalisation à proximité. En outre, **l'accès aux ressources naturelles et l'exploitation responsable de celles-ci**, y compris des matières premières produites dans les potentiels futurs États membres, faciliteront l'application de nouvelles technologies et la mise en œuvre de la transition écologique sur le continent. Par ailleurs, les partenariats sur les matières premières⁹ visent à soutenir le développement de nouvelles industries locales et la création d'emplois de qualité dans les pays partenaires, dans le plein respect de normes environnementales et sociales élevées, tout en répondant en toute transparence aux préoccupations de la population locale. Les ressources énergétiques naturelles, notamment solaires et éoliennes, aideront l'UE à se tourner vers les énergies renouvelables et à répondre à sa demande énergétique.

La concrétisation de ces avantages nécessite, **de la part des pays candidats et candidats potentiels**, une **préparation** approfondie à l'adhésion, fondée sur une volonté et un engagement politiques absolus et durables. Elle suppose aussi de mettre en place des garde-fous appropriés contre les reculs en matière de réformes, ainsi que des mécanismes de transition visant à compenser les effets potentiels d'écart importants de convergence économique.

Dans le même temps, l'élargissement exige une réflexion interne au sein de l'UE, de même qu'une préparation de ses différents organes. Le 20 mars, la Commission européenne a adopté une **communication sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement**¹⁰, qui constitue une contribution aux discussions en cours sur les réformes internes que l'UE devra entreprendre. Cette communication traite des implications d'une Union élargie dans quatre grands domaines, à savoir les valeurs, les politiques, le budget et la gouvernance, et jette les bases des réexamens des politiques avant élargissement. Dernier point, mais non des moindres, l'élargissement devrait s'accompagner d'actions ciblées de communication visant à informer l'opinion publique du processus, tant dans l'UE que dans les pays candidats.

III. PAYS VISÉS PAR L'ÉLARGISSEMENT SUR LA VOIE DE L'ADHÉSION À L'UE

Conformément à la méthode révisée¹¹, dans les conclusions et recommandations de la présente communication, la Commission évalue les **progrès d'ensemble réalisés dans les travaux préparatoires et les négociations en vue de l'adhésion** et propose la voie à suivre pour chaque pays.

⁹ À la suite du plan d'action et de la législation sur les matières premières critiques, la Commission a commencé à mettre en place une série de partenariats sur les matières premières, notamment des protocoles d'accord signés avec l'Ukraine en 2021 et avec la Serbie en 2024.

¹⁰ COM(2024)146 final.

¹¹ COM(2020) 57 final.

Tous les chapitres de négociation ont été ouverts avec le **Monténégro** et trois sont provisoirement clôturés. En juin, le pays a franchi une étape importante en obtenant une évaluation positive de son respect des critères intermédiaires fixés pour les chapitres relatifs à l'état de droit. La conférence intergouvernementale du 26 juin 2024 avec le Monténégro a ouvert la voie à la clôture provisoire de certains chapitres de négociation.

La **Serbie** compte 22 chapitres de négociation ouverts sur 35, dont deux provisoirement clôturés. La fréquence des cycles électoraux en Serbie a eu une incidence négative sur la continuité et la vitesse d'avancement des réformes liées à l'adhésion à l'UE. Les autorités ont continué d'affirmer que l'adhésion à l'UE constituait leur objectif stratégique. L'ouverture de groupes de chapitres supplémentaires avec la Serbie dépendra en particulier de l'état d'avancement et du rythme des réformes relatives à l'état de droit ainsi que de la normalisation des relations avec le Kosovo.

L'**Albanie** et la **Macédoine du Nord** n'ont cessé d'affirmer leur attachement politique à l'objectif stratégique d'intégration à l'UE et leur ambition d'avancer dans les négociations d'adhésion sur la base d'une progression constante des réformes. Après les premières conférences intergouvernementales qui se sont tenues avec les deux pays en juillet 2022, le processus d'examen analytique a été mené avec succès et, en décembre 2023, toutes les réunions y afférentes avaient eu lieu pour les six groupes de chapitres. À l'automne 2023, sur la base des rapports d'examen analytique de la Commission, le Conseil a communiqué à chacun des deux pays les critères fixés pour l'ouverture des négociations sur le groupe de chapitres 1 (fondamentaux).

À la fin de 2023, l'**Albanie** a présenté ses feuilles de route concernant la réforme de l'administration publique et l'état de droit, ce qui a permis l'ouverture des négociations sur l'ensemble des fondamentaux en octobre 2024 lors de la deuxième conférence intergouvernementale. Elle a également présenté sa feuille de route concernant le fonctionnement des institutions démocratique en septembre 2024.

En décembre 2023, la **Macédoine du Nord** a adopté les feuilles de route concernant l'état de droit et la réforme de l'administration publique. Le plan d'action pour la protection des minorités doit encore être adopté.

Dans l'intervalle, la Commission a présenté au Conseil d'autres rapports d'examen analytique pour les deux pays: en mai 2024 pour le groupe de chapitres 2 (marché intérieur) et en octobre 2024 pour les groupes de chapitres 6 (relations extérieures) et 3 (compétitivité et croissance inclusive).

Conformément à la recommandation de la Commission, le Conseil européen a décidé, en décembre 2023, d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la **Bosnie-Herzégovine** dès que le niveau nécessaire de respect des critères d'adhésion sera atteint. Comme l'indique le rapport de la Commission de mars 2024, la Bosnie-Herzégovine a progressé dans l'adoption de réformes liées à l'UE et a atteint l'alignement complet sur la politique étrangère de cette dernière. Cependant, l'évolution qu'a connue l'entité de *Republika Srpska* a mis à mal cette dynamique positive, laquelle a souffert de l'adoption, en avril, de législations propres à l'entité concernant les élections, les référendums et l'immunité, de la persistance de la non-reconnaissance de l'autorité et des décisions de la Cour constitutionnelle ainsi que de la rhétorique sécessionniste constante.

À la lumière des résultats obtenus depuis 2022, la Commission a considéré, le 12 mars 2024, que la Bosnie-Herzégovine avait atteint le niveau nécessaire de respect des critères d'adhésion. Sur la base de la recommandation de la Commission, le Conseil européen a décidé, le 22 mars 2024, d'ouvrir les négociations d'adhésion avec le pays. À la suite de cette décision, la Commission a tenu, le 24 avril 2024, une première réunion visant à expliquer la suite du processus, en particulier, l'examen analytique. La dynamique de

réforme a marqué le pas entre avril et octobre 2024. La Commission élabore actuellement le cadre de négociation en vue de son adoption par le Conseil dès que toutes les mesures pertinentes énoncées dans la recommandation de la Commission d'octobre 2022 auront été prises.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, les titulaires d'un passeport biométrique du **Kosovo** bénéficient d'une exemption de visa pour se rendre dans l'UE et, depuis octobre 2024, il en va de même pour les titulaires d'un passeport serbe délivré par la direction de coordination serbe. Le Kosovo est resté déterminé à mener à bien les réformes liées à l'UE.

Les tensions dans le nord du Kosovo ont persisté à la suite de la violente attaque perpétrée par une bande armée contre la police kosovare le 24 septembre 2023, qui a constitué l'escalade la plus grave de ces dernières années. D'autres crises ont été déclenchées par des problèmes liés aux expropriations de terres par le gouvernement dans le nord, par l'adoption, par la banque centrale, d'un règlement sur les transactions en espèces qui a des effets négatifs pour les Serbes du Kosovo et d'autres communautés non majoritaires, par des opérations de police visant à fermer les bureaux d'institutions gérées par Belgrade qui portent assistance aux communautés non majoritaires et par le maintien de l'interdiction d'importer des marchandises d'origine serbe, en vigueur depuis juin 2023, qui touche de manière disproportionnée les entreprises de la communauté serbe du Kosovo. Ces problèmes n'ont fait que détériorer davantage les relations entre le gouvernement et la communauté serbe du Kosovo. Les mesures de l'UE concernant le Kosovo, imposées en 2023, sont restées en place pendant toute la période de référence. Le haut représentant a recommandé leur levée.

En décembre 2023, le Conseil européen a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'**Ukraine**. À la suite de l'achèvement des quatre mesures restantes parmi celles mentionnées par la Commission dans sa recommandation du 8 novembre 2023, la première conférence intergouvernementale s'est tenue le 25 juin 2024. Malgré la guerre d'agression menée actuellement par la Russie, l'Ukraine a maintenu son engagement fort en faveur des réformes dans de nombreux secteurs. Le plan pour l'Ukraine, adopté en avril 2024 et faisant office de stratégie globale de réforme, a contribué à renforcer les engagements plus larges pris dans le cadre du processus d'élargissement. Avec la facilité pour l'Ukraine, l'UE continue de lier son aide financière au redressement aux réformes nécessaires pour relancer l'économie ukrainienne et aider le pays dans son cheminement vers l'adhésion. Il est indiqué dans les engagements conjoints UE-Ukraine en matière de sécurité signés en juin 2024 que le soutien de la défense, de la résilience et de la sécurité, ainsi que le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'UE, le soutien aux réformes et l'aide macrofinancière, l'aide humanitaire et l'aide à la reconstruction se renforcent mutuellement. Pour sa part, l'Ukraine s'est engagée à poursuivre ses réformes en se conformant à ce qui est prévu dans le cadre de sa trajectoire vers l'UE, y compris dans les secteurs de la sécurité, de la défense et du renseignement.

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et les actions hybrides contre la **Moldavie** engendrent de nombreuses difficultés. La Moldavie n'en continue pas moins à progresser de manière régulière sur la voie de l'adhésion à l'UE. En décembre 2023, le Conseil européen a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec le pays. À la suite de l'achèvement des trois mesures restantes parmi celles mentionnées par la Commission dans sa recommandation du 8 novembre 2023, la première conférence intergouvernementale s'est tenue le 25 juin. Ensemble, la Commission et la Moldavie ont élaboré un plan de croissance qui amplifiera le soutien apporté aux priorités de la Moldavie en matière de réformes et d'investissements et étendra à cette dernière certains des avantages découlant de la participation au marché unique. Les citoyens moldaves se sont rendus aux urnes le 20 octobre 2024 pour un référendum sur l'adhésion à l'UE et l'élection présidentielle. La proposition d'inscrire l'adhésion à l'UE dans la constitution a reçu l'aval de

50,38 % des électeurs. Un second tour de scrutin présidentiel se tiendra le 3 novembre, opposant les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix au premier tour.

Des réunions visant à expliquer l'acquis de l'UE se sont tenues avec l'Ukraine et la Moldavie entre février et mai 2024 et les réunions bilatérales d'**examen analytique** ont débuté en juillet après la présentation, à l'occasion des conférences intergouvernementales en juin, des cadres de négociation aux deux pays.

Le Conseil européen a accordé le statut de pays candidat à la **Géorgie** en décembre 2023, étant entendu que les neuf mesures énoncées dans la recommandation de la Commission du 8 novembre 2023 devaient être prises. Le gouvernement a élaboré un plan d'action visant spécifiquement à la réalisation de ces neuf mesures et a exprimé sa volonté de faire avancer les réformes liées à l'UE. Toutefois, depuis mars 2024, des évolutions préoccupantes, qui ne reflètent pas la volonté affirmée du gouvernement de progresser sur la voie de l'adhésion, ont été constatées. Parmi celles-ci figurent la décision de ressusciter la loi sur la transparence de l'influence étrangère et son adoption le 28 mai, ainsi que l'adoption, le 17 septembre, de l'ensemble de lois relatives à la protection des valeurs familiales et des mineurs. Le 17 octobre 2024, s'appuyant sur ses conclusions du 27 juin, le Conseil européen s'est, une nouvelle fois, déclaré vivement préoccupé par la ligne de conduite suivie par les autorités géorgiennes, qui va à l'encontre des valeurs et des principes sur lesquels l'Union européenne est fondée. Il a rappelé que cette ligne de conduite compromettrait la progression du pays sur la voie de l'adhésion à l'UE et menait de fait à une interruption du processus d'adhésion.

Le 26 octobre, les citoyens géorgiens ont voté aux élections législatives. Les constatations préliminaires de la mission internationale commune d'observation électorale dirigée par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) ont mis en évidence plusieurs lacunes qui se sont produites dans un contexte tendu et fortement polarisé. Parmi les faiblesses signalées figurent, entre autres, les modifications législatives récentes apportées au processus électoral, les fréquents accommodements quant au secret du vote, les incohérences procédurales, les intimidations et les pressions exercées sur les électeurs, qui ont eu une incidence négative sur la confiance du public dans le processus. Ces constatations préliminaires confirment la nécessité d'une réforme électorale globale, qui avait déjà été soulignée dans les recommandations clés formulées par le passé.

La **Turquie** est un partenaire clé de l'UE et un pays candidat, et ses relations avec l'UE se sont intensifiées au cours de l'année écoulée. Conformément aux conclusions du Conseil européen d'avril 2024, l'UE a restauré le dialogue avec la Turquie dans un certain nombre de domaines d'intérêt commun. La reprise du dialogue vise à faire avancer de manière progressive, proportionnée et réversible les travaux sur les recommandations figurant dans la communication conjointe de la Commission et du haut représentant de 2023 sur l'état des relations entre l'UE et la Turquie dans les domaines politique, économique et commercial¹². Des dialogues à haut niveau, portant sur la migration et la sécurité, l'agriculture, la santé ainsi que la recherche et l'innovation, ont eu lieu au cours de l'année écoulée, associés à des contacts à haut niveau entre la Commission et la Turquie. Par ailleurs, la première réunion du dialogue à haut niveau sur le commerce s'est tenue comme recommandé dans la communication conjointe. Sur la base de la déclaration UE-Turquie de 2016, l'UE et les autorités turques ont poursuivi leur coopération positive en matière de gestion des migrations et cette coopération a porté ses fruits, malgré des problèmes de mise en œuvre. L'une des étapes à venir devrait être la tenue de la prochaine réunion du dialogue à haut niveau sur la migration et la sécurité. L'UE poursuivra ses efforts pour surmonter les

¹² JOIN(2023) 50 final.

principales divergences et établir une coopération avec la Turquie dans tous les domaines dans lesquels cette coopération sera mutuellement avantageuse, notamment l'union douanière, la gestion des migrations, la paix et la sécurité, les transitions écologique et numérique, l'agriculture et le développement rural ainsi que les investissements et la connectivité. La participation constructive de la Turquie elle-même sera essentielle pour progresser dans les différents domaines de coopération recensés dans la communication conjointe.

IV. LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU PROCESSUS D'ADHÉSION À L'UE

L'état de droit, les droits fondamentaux, le fonctionnement des institutions démocratiques et la réforme de l'administration publique, ainsi que les critères économiques, constituent les éléments fondamentaux du processus d'adhésion à l'UE. Il est essentiel de mettre en place des réformes crédibles et d'obtenir des résultats irréversibles concernant les éléments fondamentaux pour permettre aux citoyens d'être égaux devant la loi et de bénéficier d'une protection adéquate de leurs libertés et droits fondamentaux. Il est capital de consolider les résultats obtenus dans ces domaines pour permettre aux pays visés par l'élargissement de progresser sur la voie de leur adhésion à l'UE. La sécurité juridique et la bonne gouvernance servent également de base pour stimuler la compétitivité et créer des conditions propices aux investissements directs étrangers, aux progrès socioéconomiques et à la prospérité. Des institutions stables sont également fondamentales pour la mise en conformité avec l'acquis de l'UE de tous les domaines d'action, notamment la gestion de l'aide financière considérable fournie par l'UE. L'an dernier, des progrès dans les réformes liées aux éléments fondamentaux ont été observés, en particulier au Monténégro, en Albanie, en Moldavie et en Ukraine.

L'inclusion, à partir de 2024, de certains pays visés par l'élargissement dans le rapport sur l'état de droit (Albanie, Monténégro, Macédoine du Nord et Serbie) soutient la mise en œuvre des recommandations faites dans le cadre du «paquet élargissement», notamment en ce qui concerne les efforts déployés en vue de réformer les systèmes judiciaires, les cadres de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias, et l'équilibre des pouvoirs, tout en aidant les autorités à réaliser de nouveaux progrès significatifs dans le cadre du processus d'adhésion, auquel les rapports annuels sur l'élargissement continueront à apporter orientations et recommandations. La Commission inclura d'autres pays visés par l'élargissement dans le rapport sur l'état de droit à mesure qu'ils seront prêts, ainsi que l'a indiqué la présidente von der Leyen dans ses orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029.

Appareil judiciaire et droits fondamentaux

Les efforts soutenus consentis par certains pays en vue de mettre efficacement en œuvre les **réformes de la justice** et de mener des enquêtes ont eu pour effet de renforcer l'indépendance du **système judiciaire** et l'obligation de rendre des comptes qui lui incombe, en particulier en Albanie, en Moldavie et en Ukraine. La Bosnie-Herzégovine a également engagé des préparatifs pour la réalisation de contrôles d'intégrité au sein de l'appareil judiciaire. Dans la plupart des pays, toutefois, des menaces continuent de planer sur l'indépendance de la justice. Des tentatives d'ingérence politique indue se poursuivent et sapent la crédibilité de l'appareil judiciaire aux yeux des populations. L'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'appareil judiciaire demeure une priorité. De nombreux pays visés par l'élargissement font également face à d'importants défis qui nuisent à la qualité et à l'efficacité de leur système judiciaire: arriérés judiciaires, difficultés à occuper les postes vacants et financements insuffisants. Plusieurs pays visés par l'élargissement ont réformé leur système de formation judiciaire, mais certains ne respectent pas les normes

européennes. Les efforts visant à numériser le système judiciaire, notamment en mettant en place ou en consolidant des systèmes de gestion des dossiers et d'information, à améliorer la spécialisation et à introduire des sauvegardes contre la manipulation doivent se poursuivre afin de renforcer l'indépendance et l'impartialité.

La corruption reste un problème dans les secteurs public et privé des pays visés par l'élargissement. La lutte contre la corruption demeure une priorité pour les gouvernements des pays visés par l'élargissement. Les risques liés à la captation de l'État sont le défi le plus difficile à relever, car ils nécessitent des réponses urgentes et déterminées de la part des gouvernements. La stabilité démocratique et le développement économique sont pénalisés par la corruption à haut niveau et une influence indue de la part des oligarques, parallèlement aux tentatives de réseaux criminels organisés d'infiltrer divers secteurs. En dépit de certains progrès enregistrés dans le renforcement des dispositifs juridiques et institutionnels, la corruption continue de peser sur plusieurs secteurs, qu'il s'agisse du système judiciaire, de l'administration publique, des marchés publics ou de l'économie en général, y compris certains secteurs vulnérables, tels que l'énergie, la santé, la construction et les médias. Ces problèmes nécessitent des approches systémiques et globales fondées sur un authentique engagement politique et une vision à long terme d'amélioration de la transparence et de l'intégrité. Ils requièrent aussi le recours systématique à des stratégies de lutte contre la corruption et d'évaluation des risques dans les secteurs clés. Il manque hélas des systèmes de déclaration de patrimoine efficaces, une action de prévention des conflits d'intérêts, une transparence de la propriété effective, ainsi que des mesures d'intégrité dans les services publics. Il y a lieu d'améliorer les ressources des agences de lutte contre la corruption, de renforcer leur mandat et leur indépendance, tout en les protégeant de toute interférence ou influence politique indue. Il importe de prendre des mesures supplémentaires pour renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de corruption, en particulier à haut niveau, et pour faire en sorte que les avoirs d'origine criminelle soient saisis et confisqués. Il convient, en outre, de poursuivre une approche systémique du démantèlement des oligarchies visant à limiter l'influence excessive des intérêts particuliers dans la vie économique, politique et publique. Il est nécessaire de favoriser un environnement plus propice au journalisme d'investigation et à la société civile et de le protéger en permanence.

Les **droits fondamentaux** sont largement consacrés et protégés par la loi dans l'ensemble des pays visés par l'élargissement. Ces pays ont ratifié les principaux instruments internationaux et européens relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales et pris des mesures pour aligner leur législation sur l'acquis de l'UE. Des **lacunes** subsistent **dans l'alignement**, notamment en matière de liberté d'expression, d'égalité entre les hommes et les femmes, de non-discrimination, de lutte contre les crimes de haine et les discours haineux, de protection des données, de droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, et de droits des victimes de la criminalité. Les lois sur les agents de l'étranger/l'ingérence étrangère portent atteinte aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux, en particulier aux droits à la liberté d'association et d'expression. Des difficultés persistent aussi dans la **mise en œuvre effective** des instruments législatifs et politiques relatifs aux droits fondamentaux et pour ce qui est de l'efficacité des mécanismes de recours. Tous les pays doivent intensifier les efforts qu'ils déploient pour suivre les recommandations des instances de contrôle internationales et européennes, notamment en ce qui concerne les conditions de détention. Ils doivent aussi veiller à l'application des arrêts de la **Cour européenne des droits de l'homme**. Dans une grande partie de ces pays, les **institutions de médiation** et d'autres organismes indépendants s'efforcent de jouer leur rôle en matière de surveillance des actions des États visant à respecter, protéger et promouvoir les droits de l'homme. Il reste

toutefois nécessaire de renforcer leur indépendance fonctionnelle et leurs ressources, ainsi que d'améliorer le suivi de leurs recommandations.

La **liberté d'expression** ainsi que la liberté et le pluralisme des médias sont des piliers essentiels d'une société démocratique. Malgré quelques modifications d'ordre législatif, le secteur des médias de plusieurs pays reste marqué par la concentration des médias et par l'influence politique exercée sur les médias. Cela compromet le pluralisme et l'indépendance du journalisme, ainsi que le développement d'un journalisme de qualité, tout en créant un clivage. Des efforts ont été accomplis pour combattre les intimidations et les violences à l'égard de journalistes. Il convient de mettre en place un suivi systématique des résultats obtenus. On relève un recours accru à des poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons) visant les journalistes et la société civile dans plusieurs pays visés par l'élargissement.

S'il existe bien des **lois en matière de non-discrimination**, des efforts accrus restent nécessaires pour lutter contre la discrimination, en particulier à l'égard des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées et queer (LGBTIQ), mais aussi des Roms et autres minorités. Des efforts sont également nécessaires pour empêcher un affaiblissement de la législation en matière de non-discrimination et des droits fondamentaux. Dans la plupart des pays, les politiques en matière d'égalité hommes-femmes et les cadres de prévention des **violences à caractère sexiste** et des violences domestiques et de lutte contre ces violences sont actuellement mis à jour, conformément aux exigences de la convention d'Istanbul. Les violences à caractère sexiste n'en demeurent pas moins une grave source de préoccupation dans de nombreux pays et les services de soutien aux victimes de ces violences restent insuffisants et sous-financés. Des efforts doivent également être consentis de toute urgence pour renforcer l'intégration des **systèmes de protection de l'enfance** et accélérer la **fin du placement en institution** des enfants et des adultes en situation de handicap.

Justice, liberté et sécurité

En ce qui concerne **la justice, la liberté et la sécurité**, la coopération entre les services répressifs et les instances judiciaires de l'UE et des pays visés par l'élargissement, des progrès ont continué d'être observés, même s'il reste des défis à relever. De manière générale, il y a lieu de renforcer les efforts déployés par les pays visés par l'élargissement si l'on veut parvenir à un **bilan crédible en matière d'enquêtes proactives, de poursuites et de condamnations définitives liées à la criminalité organisée et à la corruption, en particulier à haut niveau**. Les Balkans occidentaux et la Turquie continuent d'être à la source d'activités criminelles et de groupes criminels opérant également dans l'UE, tout en faisant office de plaques tournantes en la matière. Ces pays constituent des points de transit importants pour les victimes de la traite des êtres humains et du trafic de migrants, ainsi que pour la contrebande de marchandises, en particulier pour les drogues illicites et le tabac. Des groupes criminels organisés issus des Balkans occidentaux sont des acteurs de premier plan dans le trafic international de stupéfiants entre l'Europe occidentale et l'Amérique latine.

Malgré les efforts consentis par les partenaires des Balkans occidentaux pour prévenir et combattre l'utilisation abusive et le trafic d'armes à feu, les États membres de l'UE considèrent toujours cette région comme une importante porte d'entrée illégale dans l'UE pour les armes. À cet égard, la mise en œuvre de la deuxième phase de la feuille de route régionale en vue d'un meilleur contrôle des armes légères et de petit calibre est fondamentale.

Des groupes criminels organisés d'Ukraine, de Moldavie et de Géorgie sont impliqués dans le trafic de migrants, la traite des êtres humains, la contrebande de marchandises, le trafic de stupéfiants et d'armes, la cybercriminalité et d'autres infractions, telles que la fraude

documentaire, malgré les efforts déployés dans ces pays en vue de combattre la criminalité organisée.

Dans de nombreux pays visés par l'élargissement, les capacités opérationnelles et les outils dont disposent les douaniers et les garde-frontières demeurent insuffisants pour relever ces défis. Le niveau d'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée varie d'un pays visé par l'élargissement à l'autre, mais la coopération entre autorités répressives de l'UE et des pays visés par l'élargissement s'est renforcée.

Les pays candidats et candidats potentiels devraient être dotés de systèmes nationaux de gouvernance de Schengen pleinement opérationnels lors de leur admission dans l'UE. Il importe pour cela d'élaborer un plan national Schengen assorti d'un contrôle et d'un suivi opérationnels. La décision d'abolir les vérifications sur les personnes aux futures frontières internes communes de l'UE sera subordonnée au respect d'exigences objectives supplémentaires à vérifier dans le cadre du mécanisme d'évaluation Schengen.

On relève des insuffisances dans la **lutte contre la criminalité économique et le blanchiment de capitaux**, de même que dans les capacités de recouvrement des avoirs d'origine criminelle, y compris la saisie de crypto-actifs. Les enquêtes financières et les capacités des cellules de renseignement financier sont insuffisantes dans nombre de pays visés par l'élargissement. L'alignement sur la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de recouvrement des avoirs, notamment en ce qui concerne la mise en place de bureaux de recouvrement des avoirs et le renforcement des pouvoirs de dépistage et de confiscation, ainsi que la mise en œuvre effective de cette législation restent inégaux. Il convient de redoubler d'efforts pour lutter contre les profits illicites des réseaux criminels, améliorer la transparence de la propriété effective et renforcer l'accès interinstitutionnel aux bases de données pertinentes et l'échange international d'informations, notamment en consolidant les infrastructures numériques. La Turquie a mené à bien son plan d'action visant à remédier aux carences stratégiques recensées en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et ne figure donc plus désormais sur la «liste grise» du Groupe d'action financière (GAFI).

Le terrorisme, l'extrémisme violent et la radicalisation continuent de poser problème. Lors du forum ministériel UE-Balkans occidentaux sur la justice et les affaires intérieures qui s'est tenu en octobre 2023, l'engagement a été pris de renouveler le plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux dans la perspective des menaces émergentes, et les travaux sur l'élaboration d'un nouveau plan progressent. Les pays visés par l'élargissement devraient veiller, dans leurs cadres de droit pénal nationaux, à ériger les infractions terroristes en infractions pénales et à les sanctionner. Davantage doit être fait pour prévenir la radicalisation, y compris dans les structures locales et en prison, assurer un suivi de la libération d'auteurs d'infractions terroristes et lutter efficacement contre les contenus à caractère terroriste ou extrémiste en ligne.

Les menaces hybrides restent un défi politique et sécuritaire pour les pays visés par l'élargissement, en particulier pour ceux engagés dans des cycles électoraux. Parmi ces menaces figurent notamment les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger, les attaques physiques et les cyberattaques, en particulier contre des infrastructures critiques. Après une forte augmentation enregistrée du fait de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, ces menaces continuent de représenter un risque considérable, raison pour laquelle l'UE a renforcé son soutien et sa coopération dans ce domaine.

Fonctionnement des institutions démocratiques

L'existence d'institutions démocratiques consolidées est essentielle pour garantir la stabilité, celles-ci constituant un pilier central du processus d'adhésion. Dans de nombreux pays visés par l'élargissement, de la méfiance et une forte polarisation ont continué d'être observées. Dans ces pays, les parlements ont continué de remplir a minima la mission de contrôle de l'exécutif qui leur est dévolue, ce qui influe négativement sur le processus législatif et rend les nominations aux organismes publics plus difficiles. Dans de nombreux pays, le processus électoral continue de nécessiter des réformes, conformément à la recommandation en suspens du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Néanmoins, des avancées ont été observées au Monténégro et en Moldavie.

En ce qui concerne la société civile, les régimes juridiques applicables à la liberté d'association sont généralement alignés sur les normes internationales. Toutefois, dans la pratique, les organisations de la société civile ne sont pas toujours en mesure de s'enregistrer et de fonctionner librement, certains pays offrant à cet égard un environnement limité ou difficile.

Réforme de l'administration publique

Les recommandations formulées en 2023 sur la **réforme de l'administration publique** restent d'application, peu de progrès ayant été observés dans l'ensemble. Le plus grand défi a trait au fonctionnement de la fonction publique et à la gestion des ressources humaines, notamment en raison de la politisation, l'absence de réformes continuant d'entraîner une forte rotation du personnel. Dans l'ensemble, cela a eu pour effet d'entraver l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de réforme, dont la facilité pour les réformes et la croissance destinée aux Balkans occidentaux et la facilité pour l'Ukraine, ce défi demeurant un obstacle de taille pour assumer les obligations découlant de l'adhésion à l'UE. En Ukraine, les difficultés sont amplifiées par les conséquences de la guerre d'agression que mène actuellement la Russie. Il y a lieu de prendre des mesures supplémentaires en matière de coordination institutionnelle de la réforme de l'administration publique et de renforcement des institutions de contrôle pour garantir le respect de l'obligation de rendre compte.

Dans le domaine de la **gestion des finances publiques (GFP)**, tous les pays se sont dotés d'un cadre stratégique de réforme crédible et pertinent, notamment au moyen d'un mécanisme de suivi et de coordination. La Bosnie-Herzégovine a engagé pour la première fois un dialogue stratégique sur la GFP. Les principaux défis à relever sont les suivants: i) gestion des investissements publics; ii) surveillance des risques budgétaires; iii) amélioration de la discipline budgétaire; iv) liaison de la planification stratégique aux cadres budgétaires à moyen terme et renforcement de leur crédibilité; v) consolidation des contrôles internes des finances publiques, et vi) amélioration de la transparence budgétaire.

La fourniture en temps utile de statistiques officielles fiables par les autorités statistiques nationales est essentielle. En conséquence, le renforcement des capacités des **systèmes statistiques nationaux** demeure un élément capital du processus de réforme.

Migration

L'UE reste bien décidée à coopérer avec les Balkans occidentaux et la Turquie et à leur venir en aide en suivant une approche globale visant à lutter contre la migration irrégulière, notamment en combattant le trafic de migrants et la traite des êtres humains, en améliorant la gestion des frontières, ainsi que la coopération en matière d'asile et de protection, et en intensifiant l'action en faveur des retours. Même si les flux de migration irrégulière ont diminué sur les routes des Balkans occidentaux, ce phénomène nécessite une vigilance

constante, compte tenu notamment des activités illégales des réseaux mêlés au trafic de migrants et à la traite des êtres humains.

En 2023, le nombre de franchissements illégaux des frontières entre les Balkans occidentaux et l'UE a baissé de 31 % par rapport à 2022, et cette baisse a plus que doublé au premier semestre de 2024¹³. Conformément au **plan d'action de l'UE concernant les Balkans occidentaux** présenté par la Commission en décembre 2022, le soutien apporté par la Commission européenne à la région met l'accent sur la gestion des frontières, la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, l'augmentation des retours et la coopération relative aux systèmes d'asile, de protection et d'accueil, de même que sur l'achèvement de l'alignement sur la politique de l'UE en matière de visas, qui fait partie des engagements contractés par les partenaires des Balkans occidentaux dans leurs programmes de réformes au titre du plan de croissance. De nouveaux accords sur le statut autorisant l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) à déployer les Balkans occidentaux des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes supplémentaires ont été soit négociés, soit signés, soit mis en œuvre durant la période de référence. L'aide apportée par l'UE aux Balkans occidentaux pour combattre le trafic de migrants et la traite des êtres humains porte actuellement ses fruits.

Bien que le nombre d'arrivées irrégulières dans les îles grecques en provenance de Turquie ait considérablement augmenté par rapport à 2022, les arrivées à Chypre et en Italie depuis la Turquie ont fortement diminué en 2023. La Commission met actuellement en œuvre le plan d'action de l'UE pour la route de la Méditerranée orientale, adopté en octobre 2023. L'UE continue de soutenir les **efforts appréciables déployés par la Turquie** pour héberger 3,6 millions de réfugiés, essentiellement venus de Syrie, et coopère avec les autorités turques en vue de prévenir la migration irrégulière. La mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016 et de l'accord de réadmission UE-Turquie reste essentielle pour la coopération UE-Turquie.

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine continue de causer un déplacement de population massif **en Ukraine et dans toute la région**. Des pays de toute la région ont continué d'héberger des réfugiés ukrainiens, contribuant aux efforts de protection et d'intégration.

Économie

En 2023, les **économies** de la plupart des dix pays **visés par l'élargissement ont connu un redressement après avoir dû faire face à d'immenses difficultés économiques et sociales** consécutives à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, faisant là montre d'une considérable résilience. En dépit de destructions permanentes et d'un nombre élevé de victimes civiles, le PIB de l'Ukraine s'est accru de 5,3 % en 2023, un pourcentage supérieur à ce qui avait été anticipé. Dans le cadre du nouveau plan pour l'Ukraine, le pays s'est engagé à mettre en œuvre un ensemble complet de réformes visant à maintenir la stabilité macroéconomique, à favoriser la croissance et à progresser sur la voie de l'adhésion à l'UE. Dans la plupart des Balkans occidentaux, la croissance du PIB réel s'est ralentie, tout en demeurant robuste (6 % au Monténégro, 3,4 % en Albanie, 3,3 % au Kosovo et 2,5 % en Serbie); elle s'est en revanche avérée plus modeste en Bosnie-Herzégovine (1,6 %) et en Macédoine du Nord (1 %). La Turquie et la Géorgie ont également enregistré de forts taux de croissance de leur PIB, respectivement de 5,1 % et 7,5 %, tandis que la Moldavie a entamé son redressement après avoir connu une profonde récession en 2022, avec une modeste croissance de 0,7 %.

¹³ Source: Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

Après avoir culminé en 2022, **l'inflation a diminué** dans l'ensemble des pays visés par l'élargissement, dans le sillage de la baisse des cours mondiaux des matières premières et du resserrement des politiques monétaires. Depuis la mi-2023, on observe en Turquie une transition encourageante vers des politiques économiques plus conventionnelles et plus restrictives. Des problèmes structurels sur le **marché du travail**, comme l'écart considérable entre les hommes et les femmes, l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences et un taux élevé de travail non déclaré, continuent de représenter des défis communs préjudiciables au climat des affaires, à l'emploi et à la croissance globale des dix économies. Le renforcement du dialogue social, et notamment des capacités des partenaires sociaux, reste de mise pour relever ces défis.

Il est de plus en plus important que les économies des dix pays visés par l'élargissement **accélèrent leurs réformes structurelles** pour rendre possible une croissance durable à moyen terme et progresser sur la voie du respect des critères économiques conditionnant l'adhésion à l'UE. Il convient notamment de garantir le fonctionnement des économies de marché et de démontrer la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché dans l'UE. Les politiques économiques devraient aussi soutenir des objectifs ambitieux au regard des transitions écologique et numérique. La poursuite des politiques de décarbonation et de résilience demeure un aspect essentiel de l'alignement sur les normes de l'UE.

V. CONVERGENCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE ET INTÉGRATION ACCÉLÉRÉE

Le PIB par habitant des Balkans occidentaux, de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie continue de se situer aux alentours ou au-dessous de 50 % de celui de l'UE, et la progression vers la convergence est lente. Par ailleurs, l'expérience acquise avec l'élargissement de l'Union de 2004 démontre que l'adhésion au marché unique de l'UE et les fonds structurels ont des effets positifs sur la **convergence économique**. Ces éléments sous-tendent l'esprit actuel qui anime les relations entre l'UE et les pays visés par l'élargissement, à savoir que l'accent est mis sur les investissements dans les infrastructures et sur l'amélioration de l'environnement des entreprises ainsi que sur **l'accélération de l'intégration dans certains segments du marché unique de l'UE**. Ces objectifs sont poursuivis avec l'aide d'instruments spécifiques, tels que le plan de croissance pour les Balkans occidentaux et les accords d'association, y compris les zones de libre-échange approfondi et complet avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Cette intégration accélérée doit s'accompagner de l'alignement requis sur l'acquis de l'Union et d'un renforcement des capacités administratives.

Afin d'accélérer encore les réformes, d'améliorer la **convergence socio-économique** des **Balkans occidentaux** avec l'UE et d'aider ces pays à satisfaire aux exigences inhérentes à l'adhésion à l'UE, la Commission a adopté un **plan de croissance pour les Balkans occidentaux**, qui vise à offrir avant l'adhésion à l'UE certains des avantages ainsi que de nouvelles incitations aux réformes liées à cette adhésion. Le plan met l'accent sur l'intégration progressive des partenaires de la région dans le marché unique de l'UE avant même l'adhésion, sur le renforcement de la coopération économique régionale et sur la mise en œuvre de réformes structurelles dans les domaines de l'état de droit, de l'environnement des entreprises, des transitions écologique et numérique et du développement du capital humain. Ces réformes seront soutenues par la facilité pour les réformes et la croissance.

La mise en œuvre du plan de croissance progresse à grande vitesse et apporte une nouvelle dynamique à la région. Face à la perspective de pouvoir accéder à certains domaines du marché unique de l'UE avant l'adhésion, sous réserve de la réalisation de progrès concrets en ce qui concerne l'adoption de l'acquis correspondant, les réformes structurelles et la coopération économique régionale, les liens dans la région se sont

resserrés grâce à la tenue de **réunions régulières des ministres et dirigeants concernés**¹⁴. Celles-ci sont consacrées aux questions de mise en œuvre et organisées à tour de rôle par les partenaires des Balkans occidentaux, avec la participation de l'UE. Les mesures d'intégration accélérée adoptées à ce jour comprennent des demandes d'intégration aux volets suivants: l'espace unique de paiements en euros (SEPA), les voies réservées permettant un dédouanement accéléré des marchandises aux frontières entre l'UE et les Balkans occidentaux, les accords spécifiques sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels, le développement de portefeuilles nationaux d'identité et d'un portefeuille d'identité numérique des Balkans interopérable avec les portefeuilles européens d'identité numérique, le déploiement dans les Balkans occidentaux de l'initiative WiFi4EU, l'inclusion de la région dans les pôles européens d'innovation numérique, et la coopération au sein de l'Alliance pour les médicaments critiques. L'Albanie et le Monténégro pourraient devenir membres de l'espace unique de paiements en euros d'ici la fin de 2024, suivis par d'autres partenaires des Balkans occidentaux dès 2025, et bénéficier ainsi d'avantages substantiels.

L'accès au marché unique de l'UE est subordonné à l'intensification des efforts en matière de coopération économique régionale déployés par la région pour mettre en œuvre le **marché commun régional**. Les Balkans occidentaux ont élaboré et adopté un plan d'action révisé ambitieux pour cette initiative, qui devrait permettre de renforcer significativement la croissance de la région grâce à la mobilité régionale et d'attirer des investissements au niveau régional.

Le plan de croissance comprend une **facilité** spécifique **pour les réformes et la croissance** dotée d'un budget de 6 milliards d'euros, qui sert à la fois à rétribuer les pays qui ont accompli de réels progrès dans la mise en œuvre des programmes de réforme ambitieux convenus et à soutenir les investissements clés dans les domaines prioritaires par l'intermédiaire du cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux (CIBO). La Commission a adopté une décision approuvant cinq programmes de réformes. La mise en œuvre commencera après la signature de la facilité et des conventions de prêt et le versement du préfinancement.

La facilité complète l'aide de préadhésion déjà fournie aux Balkans occidentaux par l'intermédiaire de l'**instrument d'aide de préadhésion (IAP III)** et met l'accent sur le renforcement des capacités administratives et institutionnelles, ainsi que sur la mise en œuvre du **plan économique et d'investissement 2020 pour les Balkans occidentaux**¹⁵, notamment le déploiement d'initiatives au titre de la stratégie «Global Gateway», à l'appui de la croissance économique et de la double transition écologique et numérique dans la région. Le plan économique et d'investissement devrait mobiliser jusqu'à 30 milliards d'euros d'investissements dans la région, dont 9 milliards d'euros sous la forme de subventions de l'UE. La mise en œuvre du plan se déroule sans heurts; les programmes approuvés jusqu'à présent devraient mobiliser jusqu'à 17,5 milliards d'euros, dont 5,4 milliards d'euros de subventions de l'UE destinés au financement de 68 investissements essentiels (sociaux et en infrastructures) dans la région. De plus, 21 garanties, bénéficiant d'une couverture de l'UE pouvant aller jusqu'à 937 millions d'euros, visent à attirer des investissements privés afin d'accroître la capacité d'investissement de la région. L'instrument d'aide de préadhésion

¹⁴ Ces réunions des dirigeants des six pays des Balkans occidentaux (WB6) se sont tenues à Skopje les 21 et 22 janvier 2024, à Tirana les 28 et 29 février 2024, et à Kotor les 15 et 16 mai 2024; il a été convenu que la prochaine réunion serait organisée par la Bosnie-Herzégovine à l'automne 2024. Le 19 septembre 2024, les dirigeants des six pays des Balkans occidentaux ont rencontré la présidente von der Leyen pour discuter de la mise en œuvre du plan de croissance.

¹⁵ COM(2020) 690.

inclut également un soutien aux programmes de développement rural (IPARD) en Albanie, en Macédoine du Nord, au Monténégro, en Serbie et en Turquie.

Pour reconstruire l'Ukraine et son économie, de manière à hisser le pays au niveau de l'UE en vue de sa future adhésion, un effort financier majeur, mais aussi des réformes structurelles, sont nécessaires. À cette fin, l'UE a adopté la **facilité pour l'Ukraine**, dotée d'une enveloppe de 50 milliards d'euros, qui vise à aider le pays à préparer son adhésion, à reconstruire et à moderniser ses infrastructures, à mettre en œuvre des réformes structurelles et à renforcer sa capacité administrative à satisfaire aux obligations découlant de l'adhésion. La facilité est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2024.

Le **plan pour l'Ukraine**, premier pilier de la facilité, est un outil essentiel pour garantir la convergence et l'intégration progressive de l'Ukraine dans l'UE. Ce plan global a été élaboré par le gouvernement ukrainien, et a été approuvé par la Commission en avril et par le Conseil en mai. Le plan prévoit 69 réformes et 10 investissements, et couvre 15 domaines d'action (énergie, agriculture, transports, transitions écologique et numérique, capital humain, entreprises publiques, environnement des entreprises, finances publiques et décentralisation, entre autres). Ces mesures visent à renforcer la résilience macroéconomique et financière de l'Ukraine, à améliorer la gouvernance, à accroître les capacités et l'efficacité de l'administration, à améliorer l'intégrité du pouvoir judiciaire et la mise en œuvre de sa responsabilité, à soutenir le développement du secteur privé et à créer un environnement propice à une croissance économique durable. Plusieurs réformes devraient aider l'Ukraine sur la voie de l'adhésion en faisant progresser son alignement sur l'acquis de l'Union, notamment dans les secteurs de l'administration publique, de la gestion des finances publiques, de la lutte contre le blanchiment de capitaux, des marchés publics, ainsi que des transports et de l'agroalimentaire.

Le deuxième pilier de la facilité, le **cadre d'investissement pour l'Ukraine**, est doté d'une enveloppe de 9,3 milliards d'euros réservée aux instruments financiers de l'UE et vise à attirer des investissements publics et privés et à mobiliser jusqu'à 40 milliards d'euros pour soutenir la relance et la reconstruction du pays. Un montant de 1,4 milliard d'euros a déjà été alloué pour compléter les accords existants en matière d'investissement conclus avec plusieurs institutions financières internationales en vue de réaliser des investissements concrets dans l'économie ukrainienne. Le troisième pilier de la facilité fournit une assistance technique au gouvernement ukrainien pour l'aider à renforcer ses capacités, à mettre en œuvre les réformes nécessaires à l'adhésion énoncées dans le plan, et à soutenir la société civile.

La **zone de libre-échange approfondi et complet entre l'UE et l'Ukraine** s'est avérée être un instrument efficace pour créer les conditions propices à l'amélioration des relations économiques et commerciales et, partant, à une accélération de la convergence. Au sein de cette zone, l'UE a totalement libéralisé l'importation en provenance de l'Ukraine d'une large majorité de produits, et seuls quelques produits agricoles précis sont encore soumis à des contingents tarifaires et à un système de prix minimal. Depuis 2022, pour soutenir l'économie ukrainienne, l'UE a totalement supprimé les droits de douane sur tous les produits importés en adoptant des mesures commerciales autonomes temporaires. Un mécanisme de sauvegarde renforcé et un frein de secours ont toutefois été mis en place en ce qui concerne certains secteurs agricoles sensibles, afin de tenir compte des préoccupations des parties prenantes de l'UE. D'autres dispositions permettent une intégration progressive, les avantages résultant de l'adhésion étant conférés au cours de la période précédant l'adhésion, par exemple la possibilité de conclure un accord spécifique sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) ou d'adhérer à l'initiative «itinérance aux tarifs nationaux».

La **zone de libre-échange approfondi et complet entre l'UE et la Moldavie** aide cette dernière à accroître son intégration économique et commerciale dans l'UE en amont de son adhésion. L'UE a totalement libéralisé l'ensemble des importations en provenance de la Moldavie, sauf en ce qui concerne sept produits agricoles, qui bénéficient de mesures commerciales autonomes de libéralisation temporaire depuis 2022. Le pays travaille également à la conclusion d'un ACAA et à l'obtention d'un possible accès à la zone d'«itinérance aux tarifs nationaux» de l'UE.

Le 10 octobre 2024, la Commission européenne a adopté le **plan de croissance pour la Moldavie**, doté d'une enveloppe de 1,8 milliard d'euros et soutenu par une facilité pour les réformes et la croissance pour la période 2025-2027. Ce plan vise à accélérer les réformes socio-économiques et fondamentales, à renforcer l'accès de la Moldavie au marché unique de l'Union européenne et à accroître l'assistance financière au cours des trois prochaines années. Ensemble, le plan et la facilité rendront possibles et encourageront les réformes et les investissements nécessaires pour accélérer le processus d'adhésion.

La mise en œuvre de la **zone de libre-échange approfondi et complet entre l'UE et la Géorgie** continue de faciliter le rapprochement du cadre juridique géorgien avec celui de l'UE et offre un environnement ouvert pour le commerce et l'investissement entre les deux parties.

La région et les pays du partenariat oriental bénéficient également d'une assistance au titre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI) et du **plan économique et d'investissement**¹⁶, qui soutient les transitions écologique et numérique et la croissance économique dans l'ensemble de la région, y compris le déploiement de la stratégie «Global Gateway». La mise en œuvre s'est accélérée au cours de la période de référence. Depuis octobre 2024, un montant total de 11,6 milliards d'euros d'investissements publics et privés a été mobilisé au titre de ce plan. Ces investissements se concentrent sur le secteur privé et permettent aux micro, petites et moyennes entreprises d'accéder à des financements concessionnels. Des investissements sont également réalisés dans les secteurs des transports et de la connectivité numérique et énergétique. Les investissements mobilisés contribuent de manière substantielle à la croissance économique des pays partenaires et jettent les bases d'économies plus intégrées et prêtes à affronter l'avenir.

La **plateforme d'investissement pour la Turquie** (ci-après «PIT»), lancée en 2022 au titre du Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD +), devrait permettre de mobiliser près de 2,4 milliards d'euros d'investissements en Turquie grâce à plus de 400 millions d'euros de garanties budgétaires de l'Union. La PIT facilite les investissements dans des domaines d'intérêt mutuel, tels que les investissements verts, une transition durable, les énergies renouvelables, la connectivité et la numérisation. Elle fournit un ensemble robuste d'instruments de réduction des risques permettant d'accroître la capacité financière des institutions financières internationales et de l'UE, ainsi que de soutenir et de promouvoir les investissements publics et privés en Turquie. La PIT peut également ouvrir la voie à d'éventuelles initiatives de l'Équipe Europe coordonnées avec des institutions financières internationales.

Par ailleurs, l'UE a apporté un soutien financier important et manifesté sa solidarité avec la Turquie à la suite des **tremblements de terre** dévastateurs de février 2023. Les deux parties coopèrent avec succès pour mettre en œuvre l'aide promise par l'UE, d'un montant d'un milliard d'euros.

¹⁶ SWD(2021) 186 final

En outre, un milliard d'euros de contributions en faveur **des réfugiés syriens et des communautés d'accueil en Turquie** a été annoncé en 2024.

La convergence économique doit aller de pair avec la **convergence sociale**, sur la base des principes du socle européen des droits sociaux et de l'acquis social de l'Union. À cette fin, il est crucial que tous les pays visés par l'élargissement mettent en place des structures et des institutions du marché du travail ainsi que des systèmes de protection sociale efficaces, et entretiennent un dialogue social solide.

VI. COOPÉRATION RÉGIONALE ET RELATIONS DE BON VOISINAGE

Dans les **Balkans occidentaux**, les relations de bon voisinage et la coopération régionale sont des éléments fondamentaux du processus de stabilisation et d'association, ainsi que du processus d'élargissement. Il demeure essentiel de **surmonter l'héritage du passé** et de régler les différends résultant des conflits des années 1990. D'importantes questions bilatérales en suspens doivent encore être résolues, notamment des questions frontalières et la nécessité de rendre justice aux victimes de crimes de guerre, d'identifier les personnes toujours portées disparues et d'établir un relevé précis des atrocités du passé au niveau régional.

La région est en passe de réaliser son ambition de créer un **marché commun régional (MRC)** dont l'objectif est de garantir la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Cela facilitera l'emploi et les échanges, et allégera les procédures douanières entre les partenaires concernés. Les travaux sont coordonnés par le **Conseil de coopération régionale** et les parties à l'**accord de libre-échange centre-européen (ALECE)**, en partenariat avec le **forum d'investissement de la chambre des six pays des Balkans occidentaux**.

Des progrès ont été accomplis **dans la mise en œuvre du plan d'action pour le marché commun régional (ci-après «plan d'action MCR»)**, avec l'adoption de cinq accords de mobilité au cours des trois dernières années. Ces accords portent sur l'utilisation des documents d'identité pour voyager, la reconnaissance des qualifications professionnelles et universitaires et l'accès à l'enseignement supérieur. Il a été mis fin à des difficultés de longue date grâce à l'adoption d'un certain nombre de décisions importantes lors de la réunion du **comité mixte de l'ALECE d'octobre 2024**, qui ont pour effet d'accroître sensiblement les possibilités de profiter des avantages apportés par le MCR

Lors du **sommet de Berlin du 14 octobre 2024**, la région a adopté le **deuxième plan d'action MRC pour la période 2025-2028**. Le plan met l'accent sur l'approfondissement de la coopération existante et sur le lancement de nouvelles initiatives, en particulier en ce qui concerne le commerce, la liberté de circulation, l'environnement des entreprises, le capital humain et la transition numérique. La mise en œuvre de ce plan d'action et la coopération régionale globale seront des conditions essentielles à toute progression concernant l'ouverture de l'accès à des domaines spécifiques du marché unique de l'UE, comme le prévoit le plan de croissance. La mise en œuvre tant des décisions relevant de l'ALECE que du plan d'action ouvre un nouveau chapitre dans la mise en place du marché commun régional, avec à la clé des avantages concrets pour les citoyens et les entreprises de la région.

La **connectivité régionale** est restée une priorité majeure, comme en témoigne la coopération dans les domaines des transports, de l'énergie et du numérique. La **Communauté des transports** a continué de soutenir l'intégration progressive des secteurs du transport dans les Balkans occidentaux, en Ukraine, en Moldavie et en Géorgie, tout en œuvrant à la facilitation du transport grâce à l'initiative relative aux voies réservées, avec l'élaboration d'une feuille de route. Il est notamment prévu de moderniser 11 points de

passage des frontières au sein de la région et entre la région et l'UE, ce qui devrait réduire considérablement les temps d'attente et, dans le même temps, garantir la réalisation des contrôles nécessaires. Les **corridors de solidarité** UE-Ukraine continuent de jouer un rôle majeur dans la fourniture d'itinéraires logistiques pour les flux commerciaux critiques entre l'Ukraine, la Moldavie, l'UE et le reste du monde.

La coopération avec le **secrétariat de la Communauté de l'énergie** s'est poursuivie en ce qui concerne les plans nationaux en matière d'énergie et de climat (dont l'adoption a cependant souffert de retards); ils sous-tendent la mise en œuvre du cadre en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, ainsi que l'amélioration de la sécurité et de l'efficacité énergétiques et la progression de **l'intégration du marché de l'énergie** avec l'UE. Il est essentiel que les parties contractantes de la Communauté de l'énergie transposent et mettent en œuvre le paquet «intégration des marchés de l'électricité» et travaillent à la fixation d'un prix du carbone équivalent à celui du système d'échange de quotas d'émission pour l'électricité d'ici à 2030.

Dans le domaine numérique, la région a poursuivi la mise en œuvre de son **accord sur l'itinérance aux tarifs nationaux** de 2019 et de l'accord volontaire des principaux opérateurs de télécommunications conclu avec l'UE en ce qui concerne la réduction des frais d'itinérance, qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2023. Si l'alignement sur l'acquis de l'Union et le déploiement d'infrastructures solides, stables et sûres, conformément à la boîte à outils de l'UE pour la sécurité des réseaux 5G, et de cadres globaux en matière de cyberrésilience sont fondamentaux pour la région, l'élaboration de cadres relatifs à une identité numérique et la mise en place de services publics numériques le sont tout autant. Cette dernière s'est engagée à créer des portefeuilles nationaux d'identité numérique, puis un «portefeuille d'identité numérique des Balkans» d'ici la fin de 2027.

L'action visant à renforcer la connectivité humaine chez les jeunes s'est poursuivie par l'intermédiaire de l'**Office régional de coopération pour la jeunesse (RYCO)**. Ce dernier, par ses caractéristiques uniques, est le partenaire idéal pour servir de mécanisme régional à même de favoriser la coopération régionale, la confiance et la réconciliation entre les jeunes de la région et avec l'UE. À l'automne 2023, le **Collège d'Europe** a inauguré un campus dans les Balkans occidentaux, à Tirana, ce qui renforcera encore les liens entre la région et l'UE en matière d'éducation. Les contacts interpersonnels et les relations de bon voisinage sont également encouragés grâce à la participation active de la région aux programmes de l'Union pour l'éducation et la formation, la jeunesse et le sport **Erasmus+** et au **corps européen de solidarité**, ainsi qu'à la participation des établissements d'enseignement supérieur de la région aux **alliances «université européenne»** et à celle des secteurs de la création au **programme «Europe créative»**. La mise en œuvre réussie du programme pour les Balkans occidentaux en matière d'innovation, de recherche, d'éducation, de culture, de jeunesse et de sport continue de faciliter le développement d'infrastructures de recherche, de parcs scientifiques et technologiques, encourage les transferts de technologies et la mise en place de mesures de soutien à l'innovation et, partant, contribue à la compétitivité de la région.

Les **accords bilatéraux** existants, dont l'accord de Prespa conclu entre la Grèce et la Macédoine du Nord et le traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération entre la Bulgarie et la Macédoine du Nord, doivent être mis en œuvre de bonne foi par toutes les parties.

La situation est restée tendue entre le Kosovo et la Serbie, même si des progrès ont été accomplis dans la **normalisation de leurs relations**. Parmi les réalisations notables figurent les accords déterminants conclus à Ohrid en février et mars 2023, l'adoption des mesures préparatoires à la mise en place de l'association/la communauté des municipalités à majorité serbe au Kosovo, les avancées obtenues dans le secteur de l'énergie et les

engagements pris pour traiter les cas de personnes disparues. La réalisation de progrès significatifs dépend de la participation des deux parties au dialogue mené grâce à la médiation de l'UE; à cet effet, il est également nécessaire que ces dernières s'attellent à la mise en œuvre de l'accord juridiquement contraignant sur la voie de la normalisation et de son annexe sans autres retards ni conditions préalables. La normalisation des relations est essentielle pour les deux partenaires sur la voie de leur adhésion à l'UE, car ils courent le risque de rater des occasions majeures. Les critères régissant le chapitre 35 des négociations d'adhésion de la Serbie et le programme du groupe spécial sur la normalisation du Kosovo ont été actualisés en mai 2024 afin d'y inclure l'accord sur la voie de la normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie et son annexe relative à sa mise en œuvre.

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'**Ukraine** a eu une incidence sur les relations avec ses partenaires bilatéraux et ses pays voisins. Les autorités ukrainiennes ont cherché à maintenir et à renforcer plus avant la coopération et les liens diplomatiques avec les pays européens et au-delà, notamment en agissant en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine conformément au plan de paix en dix points proposé par l'Ukraine.

Les relations de l'Ukraine avec les pays des Balkans occidentaux se sont globalement améliorées, malgré des points de vue divergents avec la Serbie et la *Republika Srpska* de Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne leurs relations avec la Russie. Les relations avec la Géorgie ont été mises à l'épreuve, notamment en raison du non-alignement de la Géorgie sur les sanctions prises contre la Russie. Quant à la Turquie, si elle ne s'associe pas aux mesures restrictives prises par l'UE contre la Russie, elle reste cependant un partenaire d'importance stratégique pour l'Ukraine, des liens économiques et interpersonnels bilatéraux très étroits unissant les deux pays, comme en témoignent un régime bilatéral d'exemption de visa et un accord de libre-échange signé en février 2022. La Turquie a également multiplié les efforts pour relancer l'initiative céréalière de la mer Noire, de laquelle la Russie s'est retirée en juillet 2023, et elle a joué un rôle de premier plan dans le cadre de la plateforme internationale sur la Crimée mise en place par l'Ukraine.

À la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la **Moldavie** a intensifié sa coopération avec l'Ukraine et la Roumanie en ce qui concerne l'aide humanitaire en faveur des personnes fuyant l'Ukraine, la sécurité énergétique, les transports et la connectivité. La coopération bilatérale avec l'Ukraine s'est encore intensifiée, la Moldavie exprimant sa solidarité avec elle, en votant en faveur des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies à ce sujet et en s'alignant sur un certain nombre de déclarations politiques faites au sein d'organisations internationales condamnant l'agression militaire. La Moldavie s'est également alignée davantage sur les mesures restrictives prises par l'UE contre la Russie, bien qu'elle fasse elle-même l'objet de pressions accrues de la part de ce pays.

La Géorgie continue de soutenir l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Ukraine, y compris par la corédaction de résolutions des Nations unies en faveur de cette dernière. Toutefois, elle ne s'est pas alignée sur les mesures restrictives prises par l'UE contre la Russie. La Géorgie et la **Turquie** ont mis en place un partenariat stratégique, notamment dans le cadre d'un conseil de coopération stratégique à haut niveau.

L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie continuent par ailleurs de participer activement au **partenariat oriental**.

Les relations entre la Turquie et la Grèce se sont encore améliorées au cours de la période de référence, avec en point d'orgue la 5^e réunion du conseil de coopération à haut niveau de décembre 2023, au cours de laquelle la déclaration d'Athènes sur les relations amicales et de bon voisinage a été signée par les dirigeants des deux pays. Les propos incendiaires

sont devenus rares. La Turquie n'a mené aucune activité de forage non autorisée en Méditerranée orientale et n'a effectué aucun survol d'îles grecques en mer Égée. Des violations des eaux territoriales grecques continuent d'être signalées, et elles ont même augmenté en 2024 par rapport à 2023. En avril 2024, l'UE a fait part de son soutien plein et entier à un règlement global du problème chypriote, dans le cadre des Nations unies et conformément aux valeurs de l'UE, et s'est félicitée de la nomination de l'envoyée personnelle du secrétaire général de l'ONU pour Chypre.

La Turquie a continué de plaider en faveur d'une solution à deux États, ce qui va à l'encontre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. À présent, il est d'une importance capitale que la Turquie s'engage en faveur d'un **règlement** juste, global et viable **de la question chypriote** dans le cadre des Nations unies et y contribue activement, sur la base d'une fédération bicommunautaire et bizonale caractérisée par l'égalité politique, et conformément aux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU à ce sujet, à l'acquis de l'Union et aux principes sur lesquels cette dernière est fondée. Il est urgent que le pays remplisse son obligation consistant à mettre pleinement en œuvre le protocole additionnel à l'accord d'association UE-Turquie et progresse sur la voie de la normalisation de ses relations avec la République de Chypre. La Turquie doit mettre fin immédiatement à l'ensemble des actions et mesures prises depuis octobre 2020 concernant Varosha qui vont à l'encontre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU en la matière. Pour garantir un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et l'instauration, entre l'UE et la Turquie, de relations fondées sur la coopération et mutuellement avantageuses, il est indispensable d'entretenir un dialogue de bonne foi et de s'abstenir d'actions unilatérales qui vont à l'encontre des intérêts de l'UE et violent le droit international et les droits souverains des États membres de l'UE. La Turquie doit s'engager sans équivoque à entretenir des relations de bon voisinage, à respecter les accords internationaux et à recourir à un règlement pacifique des différends conformément aux dispositions de la charte des Nations unies, en saisissant, si nécessaire, la Cour internationale de justice. L'UE reste déterminée à défendre ses intérêts et ceux de ses États membres ainsi qu'à préserver la stabilité régionale.

La **coopération territoriale** permet aux pays visés par l'élargissement de collaborer entre eux et avec les États membres de l'UE voisins dans des secteurs sociaux et économiques clés. Plus précisément, les programmes de coopération transfrontalière Interreg créent des possibilités de dialogue, de coopération et de développement au niveau des autorités locales, avec la participation des communautés, du secteur privé et des organisations de la société civile. La stratégie macrorégionale de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne et la stratégie de l'UE pour la région du Danube ont continué d'encourager la coopération entre les États membres et les pays candidats aux fins du développement, de la cohésion et de la réduction des disparités dans ces deux macrorégions. Ces stratégies visent à libérer le potentiel économique et social des macrorégions, à renforcer les capacités administratives liées aux différentes politiques de l'UE, à promouvoir des projets de développement dans des domaines essentiels, et elles contribuent de manière décisive à la préparation de l'élargissement.

De même, le programme maritime commun a facilité le dialogue et la coopération entre les États membres et les pays candidats de la région de la mer Noire sur des sujets tels que la protection de l'environnement, la prévention et la lutte contre la pollution marine et le développement durable de l'économie bleue.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

I.

1. Vingt ans après l'élargissement de l'UE à dix nouveaux États membres, le plus grand de son histoire, l'adhésion à l'UE reste un moteur essentiel de sécurité, de **paix, de stabilité et de prospérité** à long terme **en Europe**. L'occasion historique de lier leur **avenir à l'UE est offerte à dix partenaires**, à savoir les six des Balkans occidentaux, ainsi que la Turquie, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie.
2. Le processus d'élargissement reste un processus **fondé sur le mérite** et est lié aux progrès objectifs accomplis par chacun des partenaires. Ces derniers doivent être déterminés à mettre en œuvre des réformes irréversibles dans tous les domaines du droit de l'Union, en mettant en particulier l'accent sur les **fondamentaux du processus d'élargissement**. La démocratie, l'état de droit et les valeurs fondamentales resteront les pierres angulaires de la politique d'élargissement de l'UE. L'adhésion à l'UE est un **choix stratégique**. Les partenaires doivent adopter et promouvoir les **valeurs de l'UE** fermement et sans équivoque. L'alignement sur la **politique étrangère et de sécurité commune** de l'UE est un signal plus important que jamais quant au partage des valeurs et de l'orientation stratégique dans le nouveau contexte géopolitique.
3. Le **processus d'élargissement a connu un nouvel élan** tout au long de 2023 et 2024. Les négociations relatives au groupe des fondamentaux ont été ouvertes avec l'Albanie le 15 octobre 2024. Les négociations d'adhésion ont été ouvertes avec l'Ukraine et la Moldavie lors des premières conférences intergouvernementales en juin 2024. Ayant satisfait aux critères provisoires pour les chapitres relatifs à l'état de droit, le Monténégro est en passe de voir se clôturer de manière provisoire d'autres chapitres de négociation. En mars 2024, le Conseil européen a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine. Les processus d'examen analytique concernant l'Albanie et la Macédoine du Nord se sont achevés à la fin de 2023. En décembre 2023, le Conseil européen a accordé le statut de pays candidat à la Géorgie. Toutefois, la ligne de conduite adoptée par le gouvernement géorgien depuis le printemps 2024 a mené de fait à une interruption du processus d'adhésion à l'UE. Le Conseil reste saisi de la demande d'adhésion du Kosovo présentée en décembre 2022.
4. L'élargissement constitue une occasion historique tant pour les pays adhérents que pour les États membres actuels et l'UE dans son ensemble. Une **Union plus vaste et plus forte offre des avantages importants sur les plans socio-économique et politique et en matière de sécurité**. Une Union élargie est une meilleure garante de la stabilité politique, de la sécurité et de la paix sur le continent. Une Union plus vaste sera plus forte à l'échelle mondiale et verra son **influence géopolitique renforcée**, ce qui lui permettra de jouer un rôle encore plus important sur la scène internationale. L'élargissement de l'UE apportera des **avantages socio-économiques** considérables aux membres actuels et futurs de l'Union. Dans le même temps, l'élargissement exige une réflexion interne au sein de l'Union, ainsi qu'une préparation de ses organes et de ses politiques. Le 20 mars, la Commission européenne a adopté une communication sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement, qui constitue une contribution aux discussions en cours sur les **réformes internes que l'UE devra entreprendre**. La Commission présentera des réexamens des politiques avant élargissement axés sur des secteurs individuels tels que l'état de droit, le marché unique, la sécurité alimentaire, la défense et la sécurité, le climat et l'énergie et les migrations, ainsi que la convergence sociale, économique et territoriale plus largement.
5. Les partenaires visés par l'élargissement doivent s'ancrer dans l'UE par une **intégration progressive**, qui contribue elle-même à accélérer le processus d'élargissement. L'intégration progressive facilitera les préparatifs techniques en vue de l'adhésion à l'UE,

accélérera l'alignement sur l'acquis et simplifiera le processus d'adhésion. La mise en œuvre du **plan de croissance pour les Balkans occidentaux** renforcera la convergence économique de ces derniers avec l'UE. Ce plan vise à mettre en avant certains des avantages et des obligations liés à l'accès au marché unique avant l'adhésion à l'UE et apporte une assistance financière accrue par l'intermédiaire de la facilité pour les réformes et la croissance, afin d'encourager les réformes dans les Balkans occidentaux. Il convient de souligner que l'accès au marché unique de l'UE est subordonné à l'intensification des efforts en matière de coopération économique régionale par la mise en œuvre du marché commun régional, en s'appuyant sur les développements positifs récents. Dans le cadre du plan de croissance, la Commission a approuvé les programmes de réformes de cinq partenaires des Balkans occidentaux, qui définissent les réformes ambitieuses qu'ils prévoient d'entreprendre pour atteindre les objectifs de la facilité. La Commission collabore avec la Bosnie-Herzégovine pour l'aider à parachever son programme de réformes. Afin de préserver la convergence et l'intégration progressive de l'Ukraine dans l'UE, la **facilité pour l'Ukraine** fournira un soutien à cette dernière de 2024 à 2027, sur la base de la mise en œuvre du plan pour l'Ukraine. Un **plan en faveur de la croissance de la Moldavie** visant à soutenir les réformes socio-économiques et les investissements de cette dernière a été adopté le 10 octobre 2024.

6. Dans les Balkans occidentaux, les **relations de bon voisinage et la coopération régionale** constituent des éléments cruciaux du processus de stabilisation et d'association, ainsi que du processus d'élargissement. Il reste essentiel de surmonter l'héritage du passé et de régler les différends résultant des conflits des années 1990. Des questions bilatérales en suspens doivent encore être résolues, car elles freinent notamment l'intégration régionale et les trajectoires des partenaires vers l'UE. La normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie est une condition essentielle pour que les deux partenaires avancent sur leur trajectoire européenne, ces derniers risquant de passer à côté d'importantes opportunités en l'absence de progrès.
7. La **Turquie** reste un pays candidat et un partenaire clé pour l'Union européenne, les autorités turques soulignant que l'adhésion à cette dernière constitue l'objectif stratégique du pays. Les négociations d'adhésion avec la Turquie sont toutefois au point mort depuis 2018, conformément à la décision du Conseil. Les éléments sous-jacents ayant conduit à cette appréciation sont toujours valables. De graves préoccupations concernant les droits fondamentaux et l'état de droit, y compris l'indépendance du système judiciaire, persistent. Le dialogue sur l'état de droit et les droits fondamentaux continuent de faire partie intégrante des relations entre l'UE et la Turquie. Dans le même temps, les travaux progressent sur les recommandations énoncées dans la communication conjointe sur l'état des relations politiques, économiques et commerciales entre l'UE et la Turquie: des pistes sont explorées pour restaurer le dialogue et la mise en œuvre progresse, conformément aux conclusions du Conseil européen et de manière progressive, proportionnée et réversible. Un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et l'instauration de relations avec la Turquie fondées sur la coopération et mutuellement avantageuses relèvent de l'intérêt stratégique de l'Union européenne.

II.

8. En ce qui concerne le **Monténégro**, le processus d'adhésion à l'UE constitue la priorité essentielle du pays et un engagement politique clair des autorités, qui se reflète généralement dans les décisions politiques, ainsi qu'en témoigne, entre autres, le fait de continuer à s'aligner à 100 % sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, y compris l'adoption de sanctions. Depuis sa formation en octobre 2023, le gouvernement opère dans un environnement politique globalement stable, le niveau de polarisation

ayant baissé par rapport à ces dernières années. Le gouvernement a considérablement accéléré les préparatifs en vue de l'adhésion à l'UE et, en juin 2024, la conférence intergouvernementale sur les négociations d'adhésion avec le Monténégro a confirmé que ce dernier remplissait globalement les critères provisoires pour les chapitres 23 et 24 relatifs à l'état de droit, ce qui offre la possibilité de clôturer provisoirement d'autres chapitres si les conditions sont réunies.

La Commission estime que, conformément au cadre de négociation, un équilibre général est actuellement assuré entre, d'une part, les progrès accomplis dans les chapitres sur l'état de droit et, d'autre part, les progrès réalisés dans les négociations d'adhésion au regard des différents chapitres. La poursuite des progrès passe en priorité par le maintien et l'intensification des efforts visant à régler les questions en suspens. Dans le domaine de l'état de droit, il faudrait, pour ce faire, continuer à mettre l'accent sur les domaines critiques que sont la liberté d'expression et la liberté des médias, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, et accélérer et approfondir les réformes en ce qui concerne l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilité du pouvoir judiciaire. En ce qui concerne les autres chapitres des négociations, la priorité immédiate doit être la mise en œuvre des réformes essentielles en suspens liées à l'UE et le respect des critères de clôture, en particulier pour les chapitres qui pourraient être provisoirement clôturés à court terme. Le gouvernement du Monténégro a fait part de son objectif d'achever les négociations d'adhésion d'ici la fin de 2026 et la Commission est disposée à soutenir cet objectif ambitieux, en commençant par une proposition de clôture provisoire de chapitres supplémentaires d'ici la fin de 2024 et un programme substantiel pour 2025, si les conditions requises sont remplies. À cette fin, il est primordial que le Monténégro mette en œuvre l'approche structurée et bien planifiée qui a été élaborée pour permettre des progrès concrets dans la réalisation du programme d'intégration à l'UE. Il est nécessaire de maintenir un large consensus politique sur les réformes clés.

9. En **Serbie**, les élections du début décembre 2023 et l'interruption des activités du gouvernement et du parlement qui en a résulté ont ralenti le rythme des réformes en vue de l'adhésion à l'UE. Néanmoins, dans le domaine de l'état de droit, la mise en œuvre de la réforme du système judiciaire s'est poursuivie. La Serbie a adopté une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption et a continué de contribuer à la gestion des flux migratoires mixtes vers l'UE. La mise en œuvre intégrale de la nouvelle législation sur les médias ainsi que la poursuite de son alignement sur l'acquis de l'UE et les normes européennes restent en suspens et doivent encore être garanties. La Serbie s'est engagée à mettre pleinement en œuvre toutes les obligations qui lui incombent en vertu de l'accord sur la voie de la normalisation, intervenu en 2023, et de son annexe relative à sa mise en œuvre, ainsi que de tous les accords passés. Le schéma d'alignement de la Serbie sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE est resté largement inchangé et devrait être sensiblement amélioré en priorité, y compris en s'alignant sur les mesures restrictives et les déclarations à l'égard de la Russie. La Serbie doit s'abstenir de toute action ou déclaration allant à l'encontre des positions de l'UE sur la politique étrangère et d'autres questions stratégiques et démontrer sérieusement son orientation stratégique à l'égard de l'UE.

Il convient de veiller en permanence à préserver un équilibre global entre, d'une part, les progrès accomplis dans les chapitres sur l'état de droit et la normalisation des relations avec le Kosovo, et, d'autre part, les progrès réalisés dans les négociations d'adhésion au regard des différents chapitres. La Commission estime pour la troisième année que la Serbie a satisfait aux critères de référence permettant d'ouvrir le groupe de chapitres n° 3 (Compétitivité et croissance inclusive).

Les progrès réalisés par la Serbie en matière d'état de droit et de normalisation de ses relations avec le Kosovo continueront de déterminer le rythme général des négociations d'adhésion. Au cours de l'année à venir, la Serbie devrait accélérer les travaux sur la mise en œuvre des réformes liées à l'adhésion à l'UE dans tous les domaines, en mettant en particulier l'accent sur les critères provisoires concernant l'état de droit, en garantissant un environnement véritablement propice pour la société civile et les médias et en déployant des efforts crédibles pour mettre un terme à la désinformation et à la manipulation de l'information depuis l'étranger. Continuant d'avancer sur la voie du dialogue, la Serbie devrait mettre en œuvre les obligations qui lui incombent en vertu de l'accord sur la voie de la normalisation et de son annexe relative à sa mise en œuvre, ainsi que de tous les accords de dialogue passés.

10. En **Albanie**, les autorités n'ont cessé d'affirmer leur fort attachement politique à l'intégration dans l'UE, principale priorité stratégique du pays, et ont maintenu un niveau élevé d'ambition en matière d'avancement dans les négociations d'adhésion. L'Albanie a continué de progresser dans les réformes relevant du groupe des fondamentaux, en particulier la réforme globale de la justice et le processus de vérification, dont la conclusion en première instance est imminente, grâce à de bons résultats dans les affaires de lutte contre la corruption et à l'augmentation des capacités en matière d'enquêtes financières contre la criminalité organisée. La participation active de l'Albanie au cours de son mandat de membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU jusqu'à la fin de 2023, ainsi que son bilan d'alignement complet sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, témoignent de son choix stratégique pour l'adhésion à l'UE et de son rôle de partenaire international fiable.

À la suite de la première conférence intergouvernementale sur les négociations d'adhésion en juillet 2022, les sessions d'examen analytique des six groupes de chapitres de l'acquis de l'Union se sont achevées en novembre 2023. Fin 2023, la Commission a présenté au Conseil le rapport d'évaluation des critères d'ouverture, dans lequel elle concluait que l'Albanie avait satisfait aux exigences relatives à l'ouverture de négociations sur le groupe des fondamentaux. La Commission salue l'ouverture de négociations sur le groupe des fondamentaux lors de la deuxième conférence intergouvernementale qui s'est tenue le 15 octobre et qui a été un moment charnière sur la voie de l'adhésion. La Commission soutient également l'ouverture des négociations sur le groupe de chapitres 6 «Relations extérieures» d'ici à la fin de l'année si la tendance positive se poursuit. Le gouvernement albanais a fait part de son objectif d'achever les négociations d'adhésion d'ici la fin de 2027, et la Commission est disposée à soutenir cet objectif ambitieux. À cette fin, il est essentiel que les autorités accélèrent encore le rythme des réformes axées sur l'UE, notamment en ce qui concerne l'état de droit, le renforcement du bilan en matière d'application de la législation, la lutte efficace contre la corruption et la criminalité organisée et la promotion des droits fondamentaux, y compris la liberté des médias, les droits de propriété et les minorités.

11. La **Macédoine du Nord** a affirmé à maintes reprises son attachement politique à l'objectif stratégique d'intégration à l'UE et a maintenu un niveau élevé d'ambition en matière d'avancement dans les négociations d'adhésion. La Macédoine du Nord doit continuer à mener à bien la mise en œuvre des réformes liées à l'UE, en particulier dans le cadre du groupe des fondamentaux, concernant notamment le système judiciaire, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Il convient de renforcer la confiance dans le système judiciaire. Il convient de lutter sans relâche contre la corruption, notamment en obtenant des résultats probants en matière d'enquêtes, de poursuites et

de condamnations définitives dans des affaires à haut niveau. La Macédoine du Nord a été très active en 2023, en sa qualité de présidente de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Le pays a continué de s'aligner pleinement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE.

La Macédoine du Nord n'a pas encore adopté les modifications constitutionnelles pertinentes en vue d'inclure dans la constitution les citoyens vivant à l'intérieur des frontières de l'État et appartenant à un autre peuple, comme les Bulgares¹⁷, qu'elle s'était engagée à introduire et à réaliser. La Macédoine du Nord est un bon exemple de société multiethnique. Les accords bilatéraux avec les pays voisins doivent être mis en œuvre de bonne foi par toutes les parties, y compris l'accord de Prespa entre la Grèce et la Macédoine du Nord et le traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération entre la Bulgarie et la Macédoine du Nord. À la suite de la première conférence intergouvernementale sur les négociations d'adhésion en juillet 2022, les sessions d'examen analytique des six groupes de chapitres de l'acquis de l'Union se sont achevées en décembre 2023. La Commission table sur un suivi rapide et décisif du rapport d'examen analytique sur le groupe des fondamentaux, y compris en ce qui concerne les feuilles de route du pays, conformément au cadre de négociation, en vue d'ouvrir le premier groupe de chapitres dès que possible et lorsque les conditions pertinentes seront remplies. Il est essentiel que les autorités accélèrent encore le rythme des réformes liées à l'UE. La Macédoine du Nord devrait prendre les mesures nécessaires pour faire progresser le processus des négociations d'adhésion et mettre effectivement en œuvre les réformes liées à l'UE, en particulier dans les domaines de l'état de droit, de la justice et de la lutte contre la corruption.

12. La **Bosnie-Herzégovine** a affiché des résultats tangibles, comme l'a indiqué la Commission en mars 2024. La gestion de la migration a continué de s'améliorer. Le pays s'est aligné pleinement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE et a maintenu cet alignement. La législation sur l'intégrité du pouvoir judiciaire, la lutte contre le blanchiment de capitaux et les conflits d'intérêts a été adoptée entre novembre 2023 et mars 2024. Toutefois, les dernières évolutions ont freiné cette dynamique positive. Le pays doit continuer de prendre des mesures fermes pour mener à bien les réformes clés conformément aux règles et normes de l'UE. Cela concerne notamment l'adoption de la loi sur les juridictions; la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public; la loi sur la protection des données à caractère personnel et la loi sur le contrôle aux frontières. La Bosnie-Herzégovine devrait finaliser d'urgence les réformes constitutionnelles et électorales en cours. Les actions sécessionnistes portant atteinte à l'unité, à la souveraineté, à l'intégrité territoriale, à l'ordre constitutionnel et à la personnalité internationale du pays compromettent la progression vers l'adhésion à l'UE.

Comme indiqué par le Conseil européen dans sa décision d'ouvrir les négociations d'adhésion de mars 2024, la Commission élabore le cadre de négociation en vue de son adoption par le Conseil dès que toutes les mesures pertinentes visées dans la recommandation de la Commission d'octobre 2022 auront été prises.

La Commission est prête à programmer les sessions explicatives sur l'acquis de l'UE avec la Bosnie-Herzégovine. Afin de parler d'une seule voix au cours des prochaines négociations d'adhésion à l'UE, la Bosnie-Herzégovine devra nommer un négociateur en chef et son équipe. Une obligation en suspens au titre de l'ASA exige également que la

¹⁷ Comme indiqué dans les conclusions du Conseil 11440/22

Bosnie-Herzégovine élabore un plan national pour l'adoption de l'acquis. La Bosnie-Herzégovine doit également nommer le coordinateur IAP national.

Pour progresser sur la voie de son adhésion, la Bosnie-Herzégovine devrait mener à bien toutes les mesures pertinentes énoncées dans la recommandation de la Commission d'octobre 2022. La Commission est prête à aider la Bosnie-Herzégovine à résoudre tous les problèmes recensés dans son avis sur sa demande d'adhésion dans le cadre des négociations d'adhésion à venir.

13. Les autorités du **Kosovo** sont restées attachées à sa trajectoire européenne. Le Kosovo a introduit une demande d'adhésion à l'UE en décembre 2022. La Commission reste disposée à rédiger un avis sur la demande d'adhésion du Kosovo dès que le Conseil le demandera. Des progrès ont été enregistrés dans la lutte contre la criminalité organisée, et l'environnement des entreprises s'est amélioré. La libéralisation du régime des visas pour le Kosovo est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

Les tensions dans le nord du Kosovo se sont poursuivies à la suite de l'attaque violente perpétrée par des assaillants armés serbes contre la police kosovare en septembre 2023, constituant la plus grave escalade de ces dernières années. Plusieurs actions non coordonnées du Kosovo ont nui aux relations entre le gouvernement et la communauté serbe du Kosovo. Les mesures de l'UE concernant le Kosovo sont restées en place pendant toute la période de référence. Conformément à la déclaration du 3 juin 2023 du haut représentant au nom de l'UE, cette dernière a mis en œuvre des mesures réversibles à l'égard du Kosovo. Le haut représentant a recommandé la levée de ces mesures. Le Kosovo s'est engagé à mettre pleinement en œuvre toutes les obligations qui lui incombent en vertu de l'accord sur la voie de la normalisation et de son annexe relative à sa mise en œuvre, conclu en 2023, ainsi que de tous les accords antérieurs.

Le Kosovo doit intensifier ses efforts pour renforcer l'état de droit et l'administration publique et pour protéger la liberté d'expression. Le gouvernement devrait œuvrer à établir un soutien politique entre les partis afin de mener plus efficacement les réformes liées à l'UE. Le Kosovo devrait mettre en œuvre l'accord sur la voie de la normalisation et son annexe, ainsi que tous les accords antérieurs, sans délais ni autres conditions préalables.

14. La **Turquie** est un pays candidat et un partenaire essentiel pour l'UE. Un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et l'instauration de relations avec la Turquie fondées sur la coopération et mutuellement avantageuses relèvent de l'intérêt stratégique de l'Union européenne. La désescalade dans l'intérêt de la stabilité régionale dans la Méditerranée orientale et la promotion de relations de bon voisinage devraient se poursuivre. Conformément aux recommandations de la communication conjointe de novembre 2023 sur l'état des relations entre l'UE et la Turquie dans les domaines politique, économique et commercial et aux orientations du Conseil européen d'avril 2024, les relations avec la Turquie ont été marquées par une reprise progressive du dialogue, et des mesures concrètes ont été prises en vue d'échanges constructifs sur des questions d'intérêt commun. Les discussions à haut niveau se sont poursuivies et un nouveau dialogue à haut niveau a été lancé, confirmant les progrès accomplis dans ce domaine. La Turquie est un acteur régional majeur dans le domaine de la politique étrangère, ce qui est un élément important dans le contexte des relations entre l'UE et la Turquie, même si des divergences de vues subsistent sur certaines questions de politique étrangère. Le très faible taux d'alignement de la Turquie sur la politique

étrangère et de sécurité commune a continué de baisser. La Turquie a mis en œuvre des mesures spécifiques pour mettre un terme au contournement des sanctions de l'UE contre la Russie via son territoire et devrait coopérer encore plus activement avec l'UE sur le contournement des sanctions. Une approche progressive, proportionnée et réversible visant à dynamiser les principaux domaines de coopération devrait continuer de s'appliquer. Les efforts constructifs déployés par la Turquie elle-même devraient se poursuivre et les inquiétudes de l'UE devraient être prises en compte.

De graves préoccupations concernant les droits fondamentaux et l'état de droit, y compris l'indépendance du système judiciaire, persistent. Les négociations d'adhésion avec la Turquie restent au point mort depuis juin 2018, conformément aux décisions du Conseil européen.

La Turquie devrait soutenir activement les négociations relatives à un règlement juste, global et viable de la question chypriote dans le cadre des Nations unies, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies et dans le respect des principes sur lesquels est fondée l'UE et de l'acquis de cette dernière. Il est essentiel que la Turquie réaffirme son attachement aux pourparlers sur le règlement de la question chypriote sous l'égide des Nations unies, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, y compris dans leurs aspects externes. La Turquie doit également satisfaire à son obligation d'assurer la mise en œuvre intégrale et non discriminatoire du protocole additionnel à l'accord d'association UE-Turquie.

15. **L'Ukraine** a pris toutes les mesures en souffrance recensées dans l'avis de la Commission de 2022. L'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine a constitué une reconnaissance importante de la détermination de cette dernière à mettre en œuvre, malgré la guerre d'agression menée actuellement par la Russie, des réformes sur la voie de l'adhésion à l'UE. L'Ukraine a continué à promouvoir l'intégrité et la méritocratie dans le système judiciaire, ainsi qu'à renforcer le cadre institutionnel de lutte contre la corruption et à obtenir des résultats en matière d'application de la législation dans les affaires de corruption à haut niveau. Elle a également révisé sa législation sur la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Les restrictions des droits fondamentaux liées à la loi martiale restent globalement proportionnées. Les autorités ont également progressé dans la mise en œuvre d'importantes réformes dans le cadre du plan pour l'Ukraine.

En dépit des progrès réalisés concernant des réformes fondamentales, des efforts supplémentaires s'imposent. L'Ukraine devrait continuer de s'attacher à afficher un bilan encore plus crédible en matière d'application de la législation dans les affaires de corruption à haut niveau afin de mener une action contre la corruption systémique dans les secteurs et institutions les plus pertinents, et de renforcer l'intégrité, le professionnalisme et l'efficacité dans le système judiciaire et dans le secteur répressif, tout en intensifiant la lutte contre la criminalité organisée. La protection des droits fondamentaux doit encore être renforcée, la mise en œuvre de la législation modifiée sur la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales, doit se poursuivre, et la réforme de l'administration publique et la réforme de la décentralisation devraient progresser. Les mesures de soutien à la réparation et à la reconstruction des infrastructures seront essentielles à la reprise complète de l'économie, en particulier dans le secteur de l'énergie, qui doit être davantage décentralisé et voir sa gouvernance améliorée. À la suite de la première conférence intergouvernementale de juin 2024, l'examen analytique de l'acquis («screening») progresse sans heurts. À la suite de la

ratification par l'Ukraine du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, de nouvelles mesures devraient être mises en œuvre pour assurer l'alignement complet de sa législation nationale. L'accroissement constant de l'alignement de l'Ukraine sur les positions de l'UE relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et sur les mesures restrictives est un signe manifeste d'engagement politique et devrait se poursuivre. Sous réserve du respect, par l'Ukraine, de toutes les conditions requises, la Commission attend avec intérêt l'ouverture des négociations sur les groupes de chapitres, à commencer par celui des fondamentaux, dès que possible en 2025.

16. Les citoyens **moldaves** se sont rendus aux urnes le 20 octobre 2024 pour un référendum constitutionnel sur l'adhésion à l'UE et le premier tour de l'élection présidentielle. La proposition d'inscrire l'adhésion à l'UE dans la constitution a reçu l'aval de 50,38 % des électeurs. La Moldavie a pris toutes les mesures en souffrance recensées dans l'avis de la Commission de 2022. L'ouverture des négociations d'adhésion a constitué une reconnaissance importante de la détermination de la Moldavie à mener des réformes sur la voie de l'adhésion à l'UE malgré l'ingérence continue de la Russie et les conséquences de la guerre d'agression menée par cette dernière contre l'Ukraine. La Moldavie s'est encore alignée davantage sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. La Moldavie continue à mettre en œuvre une réforme globale de la justice. En ce qui concerne les juges et les procureurs, les processus de vérification («vetting») et de nomination aux postes les plus élevés en cours devraient être menés à leur terme dans le cadre de procédures transparentes et fondées sur le mérite. La poursuite du renforcement des organismes de lutte contre la corruption, ainsi que des enquêtes et des condamnations proactives et efficaces, à tous les niveaux, en matière de lutte contre la corruption contribueront à l'obtention de résultats probants.

La Moldavie a poursuivi ses efforts de désoligarchisation et a engagé des enquêtes et des poursuites concernant des flux financiers illégaux et des faits de corruption électorale. La collaboration avec les agences européennes et internationales dans le cadre de la lutte contre les réseaux criminels internationaux devrait se poursuivre et être encore renforcée. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre le plan de désoligarchisation; il s'agit notamment de renforcer l'indépendance des médias publics et d'accroître la transparence de la propriété des médias. La Moldavie fait avancer la réforme de l'administration publique, qui doit être mise en place en concertation avec la société civile afin qu'une trajectoire positive puisse être maintenue.

Pour aller de l'avant, il conviendra de consolider les réformes axées sur le fonctionnement efficace des institutions dans le cadre des rôles et des compétences qui leur ont été assignés, ainsi que d'appliquer des procédures de nomination et de révocation transparentes et normalisées. Dans le contexte du plan de croissance pour la Moldavie, il y aura lieu de poursuivre les réformes économiques en vue d'accroître la convergence avec l'UE et l'intégration dans le marché unique. À la suite de la première conférence intergouvernementale de juin 2024, l'examen analytique de l'acquis («screening») progresse sans heurts. Sous réserve du respect, par la Moldavie, de toutes les conditions requises, la Commission attend avec intérêt l'ouverture des négociations sur les groupes de chapitres, à commencer par celui des fondamentaux, dès que possible en 2025.

17. L'octroi du statut de pays candidat à la **Géorgie** en décembre 2023 n'a pas été suivi d'un engagement politique suffisant des autorités à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour que le pays progresse sur la voie de l'adhésion à l'UE.

Au contraire, d'importants éléments négatifs, parmi lesquels l'adoption de la loi sur la transparence de l'influence étrangère et du train de mesures législatives sur «les valeurs familiales et la protection des mineurs», ainsi que les propos farouchement antieuropéens tenus par des responsables géorgiens ont gravement porté atteinte à la trajectoire européenne de la Géorgie. En conséquence, le processus d'adhésion de la Géorgie a de facto été interrompu. Par ailleurs, la Géorgie n'a accompli que des progrès négligeables dans la mise en œuvre des neuf mesures fixées par la communication de la Commission européenne de 2023 sur la politique d'élargissement.

Le 26 octobre, les citoyens géorgiens ont voté aux élections législatives. Les constatations préliminaires de la mission internationale commune d'observation électorale dirigée par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) ont mis en évidence plusieurs lacunes qui se sont produites dans un contexte tendu et fortement polarisé. Parmi les faiblesses signalées figurent, entre autres, les modifications législatives récentes apportées au processus électoral, les fréquents accommodements quant au secret du vote, les incohérences procédurales, les intimidations et les pressions exercées sur les électeurs, qui ont eu une incidence négative sur la confiance du public dans le processus. Ces constatations préliminaires confirment la nécessité d'une réforme électorale globale, qui avait déjà été soulignée dans les recommandations clés formulées par le passé. Les recommandations du rapport final de l'OSCE/BIDDH devraient être mises en œuvre dès que possible.

Un dialogue constructif et inclusif sur l'ensemble du spectre politique est désormais primordial. Conformément aux conclusions du Conseil européen du 17 octobre, l'UE invite la Géorgie à adopter des réformes démocratiques, globales et durables, conformes aux principes fondamentaux de l'intégration européenne.

La Géorgie doit revenir en priorité à la mise en œuvre des neuf mesures. De plus, il y a lieu qu'elle abroge la loi sur la transparence de l'influence étrangère ainsi que le train de mesures législatives sur «les valeurs familiales et la protection des mineurs» et s'abstienne d'autres activités portant atteinte à l'état de droit et aux droits fondamentaux qui continuent de faire partie intégrante des relations entre elle et l'UE. La Géorgie devrait également reprendre ses efforts pour parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes. L'alignement de la Géorgie sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE reste faible et, bien qu'elle ait déployé des efforts pour restreindre le contournement des sanctions via son territoire, la Géorgie ne s'est pas alignée sur les trains de sanctions de l'UE contre la Russie et la Biélorussie.

En outre, les autorités doivent cesser de diffuser de fausses informations à l'égard des valeurs de l'UE et, au contraire, intensifier leurs actions de lutte contre la désinformation et contre la rhétorique politique hostile. Les autorités doivent veiller à ce que les attaques contre les médias, les partis d'opposition et les militants de la société civile fassent l'objet d'enquêtes appropriées et à ce qu'un environnement propice à leurs activités soit garanti. Des mesures globales et significatives doivent être prises pour réformer l'état de droit, lutter contre la corruption à haut niveau et éliminer les influences oligarchiques, de manière à permettre un contrôle public et parlementaire suffisant du travail des organismes chargés de faire respecter la loi et à garantir l'indépendance des institutions publiques.

L'UE reste déterminée à approfondir encore le partenariat avec la Géorgie, conformément aux aspirations d'une grande majorité de la population géorgienne. À moins que la Géorgie ne revienne sur sa ligne de conduite actuelle, qui compromet sa trajectoire européenne, et ne fasse la preuve d'efforts tangibles pour répondre aux préoccupations en suspens et mettre en œuvre des réformes clés, la Commission ne

sera pas en mesure d'envisager de recommander l'ouverture de négociations avec ce pays.

VIII. ANNEXES

- 1. Indicateurs de tierces parties relatifs à la situation concernant la démocratie, la bonne gouvernance et l'état de droit dans les pays candidats et candidats potentiels**
- 2. Données statistiques**