



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 20 mars 2024
(OR. en)

6679/24

AG 36
INST 58
ELARG 19

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	20 mars 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 146 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 146 final.

p.j.: COM(2024) 146 final



Bruxelles, le 20.3.2024
COM(2024) 146 final

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

sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement

Communication sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement

«Dans un monde où la taille et le poids sont importants, il est clairement dans l'intérêt stratégique et sécuritaire de l'Europe de compléter notre Union [...] le prochain élargissement doit également être un catalyseur de progrès.»

Présidente von der Leyen, état de l'Union 2023

1. Introduction

Depuis 1957, l'Union européenne, et les Communautés européennes avant elle, ont mené à bien plusieurs élargissements, qui ont abouti à l'Union à 27 États membres que nous connaissons aujourd'hui. L'histoire moderne de l'Europe est celle d'une économie sociale de marché consistant en des démocraties libérales **qui deviennent plus fortes et plus prospères ensemble**.

Conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne (traité UE), *«[t]out État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union»*. Les pays concernés par l'élargissement appartiennent à la famille européenne et font partie intégrante d'une Europe unie et libre. Dans un contexte géopolitique de plus en plus instable, avec la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine sur notre continent, l'Union européenne reste un **point d'ancrage pour la paix, la prospérité et la sécurité**.

L'élargissement est dans le **propre intérêt stratégique** de l'Union. Cela ne signifie pas qu'il ne comportera pas son lot de défis. Cela vaut pour les pays candidats et les candidats potentiels, qui devront procéder à d'importantes réformes politiques, institutionnelles et d'orientation pour être prêts pour l'adhésion. Cela vaut également pour l'Union, qui devra faire face, entre autres, à une hétérogénéité accrue, au besoin de nouvelles ressources, à une plus grande complexité des processus décisionnels et à la nécessité de maintenir le respect incontesté des valeurs fondamentales de l'Union et la poursuite de leur application.

Une Union élargie a plus de poids géopolitique et d'influence sur la scène mondiale, y compris en tant que partenaire économique. Cela contribue également à réduire les dépendances extérieures, renforce la résilience et nous permet d'agir de manière plus autonome lorsque cela est nécessaire. L'élargissement accroît la compétitivité et le potentiel de croissance du marché unique en créant de nouvelles économies d'échelle et de nouvelles possibilités pour les citoyens et les entreprises de l'UE. Il améliore la sécurité énergétique, promeut des normes plus élevées sur les plans environnemental et social, ainsi qu'en matière de santé et de protection des consommateurs, et favorise l'action mondiale pour le climat. Plus fondamentalement, un élargissement bien géré confère une ampleur accrue et un ancrage à la démocratie, à l'état de droit, à la stabilité, à la sécurité extérieure et intérieure, ainsi qu'au respect des droits fondamentaux sur l'ensemble de notre continent.

Ces avantages ne peuvent se concrétiser que lorsque **tant l'UE que les futurs États membres sont bien préparés**. Cela nécessite une volonté et un engagement politiques absolus et durables, de la part des candidats et candidats potentiels, mais aussi de l'UE elle-même. **Si des**

réformes étaient nécessaires auparavant, elles deviennent indispensables avec l'élargissement.

Dans la déclaration de Versailles de 2022, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont réaffirmé les ambitions à long terme de l'UE et souligné les mesures à prendre pour les concrétiser. Dans le prolongement de celle-ci, les dirigeants ont indiqué, dans la déclaration de Grenade d'octobre 2023, que dans la perspective d'une Union élargie, tant l'UE que les futurs États membres devaient être prêts, et que l'UE devait mettre en place les travaux préparatoires nécessaires en interne et mener des réformes en vue d'une Union plus solide.

Le Conseil européen de décembre 2023 a réitéré ce point, en précisant que tant les futurs États membres que l'UE devaient être prêts au moment de l'adhésion et que les travaux à ces deux niveaux devaient **avancer en parallèle**. Les pays concernés par l'élargissement doivent être prêts pour l'adhésion et être évalués sur la base de leurs mérites propres. Dans le même temps, l'UE doit respecter ses engagements et être prête à accueillir de nouveaux États membres. L'UE doit s'approfondir à mesure qu'elle s'élargit. Nous devons commencer à nous préparer aujourd'hui à l'Union de demain et utiliser l'élargissement comme catalyseur de progrès.

L'adhésion à l'UE est et reste fondée sur une conditionnalité équitable et rigoureuse, sur le **principe des mérites propres** et sur les progrès concrets réalisés sur le terrain, conformément au principe de la «priorité aux fondamentaux». **Chaque pays candidat/candidat potentiel sera évalué sur la base de ses propres progrès dans la réalisation**, en particulier, **des critères de Copenhague**, qui sont les conditions essentielles que chaque pays concerné par l'élargissement doit remplir pour devenir un État membre. Par conséquent, on ne saurait préjuger d'un calendrier ou d'une chronologie pour les futures adhésions.

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne procèdent actuellement à leurs évaluations internes concernant la manière de répondre à la perspective d'une Union élargie, en examinant non seulement mais pas uniquement les dispositions existantes des traités.

La présente communication constitue la contribution de la Commission aux discussions conduisant à l'adoption par les dirigeants d'une feuille de route pour les futurs travaux relatifs à l'élargissement et aux réformes, d'ici l'été 2024. Elle examine les implications d'une Union élargie dans quatre grands domaines, à savoir les valeurs, les politiques, le budget et la gouvernance. Elle jette ainsi les bases des **réexamens des politiques avant élargissement** annoncés par la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union de 2023. Elle tient compte des incidences de l'élargissement sur les politiques de l'UE déjà en constante évolution, ainsi que de la nécessité de doter les pays candidats et les candidats potentiels des outils nécessaires à leur adaptation et l'UE d'outils répondant à son ambition.

2. Se préparer à une Union élargie

Il y a vingt ans de cela, 10 pays ont adhéré à l'Union européenne. Le nombre total d'États membres est passé de 15 à 25, puis à 27 actuellement. **Toute l'Europe en a tiré profit**. L'élargissement a contribué à ancrer les nouvelles démocraties en Europe centrale et orientale et a fait de l'UE le plus grand marché intégré au monde. Il a ouvert les flux commerciaux et financiers, contribuant ainsi à la croissance économique tant dans l'UE que dans les pays en

voie d'adhésion, et a renforcé le poids de l'UE dans les affaires mondiales. Il a entraîné un doublement des investissements directs étrangers entrants en pourcentage du PIB entre 2004 et 2012 et a débouché sur des gains de prospérité globaux dans l'ensemble de l'UE. Ces perspectives fondamentales s'offrent également pour les futurs élargissements.

L'accroissement d'échelle présente des avantages évidents: un marché unique élargi et un marché du travail étendu, davantage de réductions des émissions, une plus grande convergence sociale, une protection accrue de la santé et une voix plus forte dans le monde. Cependant, les politiques, le budget et la gouvernance de l'UE subiront inévitablement les répercussions d'une Union élargie, et l'élargissement est susceptible d'avoir des conséquences non souhaitées. Étant donné que les politiques de l'Union doivent continuer à atteindre efficacement leurs objectifs, des mesures devront être prises pour **concilier les possibilités offertes par une Union élargie avec les défis** qu'elle pose.

L'UE a géré avec succès les élargissements précédents. Cela a été possible grâce à un **remaniement des politiques de l'UE** avant l'adhésion, à un **processus d'adhésion rigoureux** faisant en sorte que les pays concernés par l'élargissement soient pleinement préparés avant l'adhésion, et à une **assistance** ciblée.

Cette approche a contribué à combler les écarts entre les anciens et les nouveaux États membres. L'adhésion formelle à l'UE n'a pas constitué un choc déstabilisant pour les nouveaux États membres et les États membres existants, mais une étape supplémentaire dans une intégration harmonieuse des nouveaux États membres dans les politiques et le budget de l'UE. Ce processus a été complété, lorsque c'était nécessaire, par des **périodes de transition** après l'adhésion, notamment en ce qui concerne la mise en place progressive des fonds et l'accès au marché du travail de l'UE.

Grâce aux **enseignements tirés** des élargissements précédents, l'UE est **aujourd'hui encore mieux préparée**. Elle a affiné sa politique d'élargissement en plaçant les principes fondamentaux, tels que la démocratie, l'état de droit et la protection des droits fondamentaux, encore davantage au cœur du processus d'adhésion. En outre, comme le montre la méthodologie révisée en matière d'élargissement de 2020, elle offre aux pays candidats et candidats potentiels des pistes améliorées pour une **«intégration progressive»** des pays concernés par l'élargissement dans certaines politiques de l'UE, dès avant leur adhésion, en concentrant en début de période certains avantages et obligations découlant de l'appartenance à l'Union. Conformément aux conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022, ce processus devrait être fondé sur les mérites et réversible. Les possibilités offertes par cette **intégration progressive** seront pleinement exploitées, l'adhésion à l'UE restant l'objectif final.

Ces dernières années, l'UE est parvenue à surmonter la pandémie de COVID-19, a approuvé et mis en œuvre NextGenerationEU, a fait preuve d'une unité et d'une solidarité sans précédent face à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et a réagi efficacement à la crise énergétique. Elle a également réglé des problèmes qui la divisaient depuis des années, du pacte sur la migration et l'asile au réexamen de la gouvernance économique. Nous devons poursuivre cette trajectoire de réformes. À mesure que nous

continuons d'améliorer nos politiques à 27, nous sommes également mieux préparés à une Union élargie.

Pour réussir l'élargissement, l'UE et les pays qui aspirent à en devenir membres devront également communiquer efficacement avec leurs sociétés respectives sur le processus d'adhésion et engager un débat constructif avec leurs citoyens sur son importance stratégique et ses avantages pour tous.

La perspective de l'élargissement est aussi l'occasion de simplifier les règles de l'UE et de mieux appliquer les principes de subsidiarité et de proportionnalité, notamment en déterminant ce qui pourrait être mieux traité au niveau national.

A) VALEURS

L'article 2 du traité UE énonce les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, notamment la démocratie, le respect des droits de l'homme, y compris des droits des minorités, et l'état de droit. À l'heure où ces valeurs sont mises à l'épreuve, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'Union, il est essentiel que l'UE protège et défende ces valeurs et ses principes démocratiques. Le respect de ces valeurs et principes est une condition de la jouissance de tous les droits découlant de l'adhésion à l'UE. Cela doit rester une priorité de l'UE pour assurer une transformation profondément ancrée dans les pays concernés par l'élargissement, porteuse d'un respect durable de la démocratie, de l'égalité et de la non-discrimination, des droits fondamentaux, y compris des droits de l'enfant, et de l'état de droit, avant *et* après leur adhésion à l'UE. Les États membres sont tenus de veiller à ce qu'il n'y ait pas de régression de leur législation mettant en œuvre ces valeurs.

L'**état de droit** est l'une de ces **valeurs fondamentales**. Il garantit la protection de la démocratie, de l'égalité et des droits fondamentaux dans l'ensemble de l'Union. Il crée les conditions favorisant l'indépendance de la justice, l'équité et le bon fonctionnement des systèmes judiciaires, la lutte contre la corruption, la criminalité organisée et la capture de l'État, la sauvegarde des droits fondamentaux, de la liberté d'expression, y compris de la liberté et du pluralisme des médias, et la préservation d'un système d'équilibre des pouvoirs caractérisé par des institutions démocratiques et une administration publique qui fonctionnent bien, une société civile libre et autonome et une participation effective des citoyens - qui sont autant d'aspects au cœur de démocraties fortes. La prévention de la corruption et la lutte contre celle-ci sont essentielles pour préserver les valeurs de l'UE et défendre l'état de droit et la confiance dans celles et ceux qui gouvernent et dans les institutions publiques. Il s'agit également de conditions préalables à une économie forte, à la bonne mise en œuvre des politiques de l'UE et à la bonne utilisation du budget de l'UE.

Le bon fonctionnement des institutions démocratiques, la protection des droits fondamentaux et l'état de droit sont des éléments essentiels des critères de Copenhague et constituent donc avant tout une **condition préalable fondamentale à l'adhésion à l'UE**. La progression continue de ces réformes fondamentales détermine le rythme général des négociations d'adhésion. Au cours des négociations, les pays concernés par l'élargissement doivent démontrer des progrès tangibles et constants en matière d'état de droit, condition préalable à

l'avancement des négociations d'adhésion dans leur ensemble. Au-delà de l'adhésion, ces progrès doivent être constants. Pourtant, l'Union a dû faire face à d'importants défis en matière d'état de droit, y compris dans les États membres.

Au cours des dernières années, l'UE a mis en place des **outils spécifiques pour garantir le respect de l'état de droit dans l'ensemble de l'UE**, y compris les rapports annuels sur l'état de droit étayés par des recommandations, et le règlement sur la conditionnalité visant à protéger le budget de l'UE contre les violations du principe de l'état de droit dans les États membres.

Comme l'a annoncé la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union de 2023, le **cycle annuel du rapport sur l'état de droit** a désormais été étendu aux pays concernés par l'élargissement qui sont les plus avancés dans leurs négociations d'adhésion, afin de pousser plus encore leurs réformes en matière d'état de droit. Cela signifie que certains pays concernés par l'élargissement sont évalués de la même manière que les États membres actuels. Cela soutiendra les efforts de réforme qu'ils déploient en vue de réaliser des progrès irréversibles en matière de démocratie et d'état de droit, avant l'adhésion, et garantira des normes élevées et durables après l'adhésion.

Pour l'avenir, l'UE devra réfléchir à la manière de renforcer encore ses outils afin de garantir le respect réel et constant de l'état de droit dans l'ensemble de l'UE, au-delà de l'adhésion.

B) POLITIQUES

Le **marché unique européen**, le plus grand marché intégré au monde, est l'une des plus grandes réalisations de l'UE. Grâce à ses quatre libertés – la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux – et à ses politiques communes, il a, depuis plus de 30 ans, alimenté la croissance économique, créé des opportunités et simplifié la vie quotidienne des consommateurs et des entreprises européens.

Afin de permettre à ses citoyens de tirer pleinement parti du marché unique, les traités ont créé un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures qui facilite la libre circulation des personnes, tout en prévoyant des mesures appropriées en ce qui concerne les contrôles aux frontières extérieures, la gestion de la migration et de l'asile, ainsi que la prévention de la grande criminalité organisée et la lutte contre ce phénomène. Les derniers élargissements de 2004, 2007 et 2013 ont apporté à plus de 100 millions de citoyens les avantages du marché unique, parmi lesquels des prix plus bas, un plus grand choix, des emplois de qualité et un degré élevé de protection des consommateurs, et ils ont facilité l'accès des entreprises de l'UE à de nouveaux marchés. À l'occasion du dixième anniversaire de l'élargissement de 2004 en 2014, le PIB cumulé de l'UE était passé à 13 mille milliards d'EUR.

Bien que le marché unique ne soit pas exempt de défis ou de conséquences non voulues et tout en sachant que celui-ci doit faire l'objet d'un suivi étroit et d'un examen approfondi, une Union élargie étend considérablement **les avantages du marché unique** (ainsi que de l'union douanière). Le prochain élargissement est appelé à offrir de nouvelles perspectives et une prospérité accrue à l'ensemble de l'Union, renforçant ainsi la compétitivité de l'économie de

l'UE dans le contexte de concurrence mondiale féroce que nous connaissons aujourd'hui. Cela se traduira notamment par un accroissement des possibilités commerciales et une augmentation de la productivité; une plus grande sécurité énergétique; une réduction des dépendances critiques à l'égard de pays tiers, par exemple pour les matières premières critiques; une résilience accrue et des approvisionnements plus sûrs; un choix élargi de biens et de services à des prix compétitifs pour les consommateurs; un accroissement des avantages tirés des services financiers et bancaires et une réduction de leur coût pour les consommateurs et les entreprises, grâce à des économies d'échelle.

Un accès précoce et progressif au marché unique permettra également aux opérateurs économiques des pays concernés par l'élargissement de s'intégrer davantage dans les chaînes de valeur européennes. À cette fin, des partenariats stratégiques pourraient être établis dans des écosystèmes industriels d'intérêt mutuel (matières premières, batteries, tourisme, économie circulaire, machines, etc.).

La reprise de l'acquis du marché unique est au cœur de toute adhésion à l'UE. Cela implique d'adhérer pleinement à un ensemble unique et complet de droits et d'obligations, qui **ne peuvent être sélectionnés «à la carte» tant au niveau des domaines d'action que de la gouvernance**. Cela soulève la question de savoir **comment poursuivre le déploiement de l'accès progressif au marché unique** avant l'adhésion, tant pour déterminer les domaines cibles que pour fixer les conditions d'accès.

Il conviendra notamment de décider si l'**octroi progressif de l'accès à un traitement de marché intérieur renforcé** créerait des droits et obligations directement opposables dans l'ordre juridique de l'Union et des pays concernés par l'élargissement. Les spécificités des différents secteurs devront être prises en compte au moment d'envisager le traitement de marché intérieur avant l'adhésion. Il convient également de déterminer les garanties requises, en ce qui concerne l'interprétation, l'application et la mise en œuvre uniformes de l'acquis de l'UE, ainsi que les possibilités pour l'Union de réagir en cas de non-respect de ses obligations par un pays concerné par l'élargissement.

Cette réflexion **ne part pas de rien**. Les outils et le cadre qui régissent déjà les relations entre l'UE et les pays concernés par l'élargissement (tels que les accords de stabilisation et d'association avec les Balkans occidentaux et les accords d'association/zones de libre-échange approfondi et complet avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie) offrent déjà d'importantes possibilités d'assurer une transition sans heurts vers l'adhésion, notamment par une intégration progressive dans des domaines spécifiques du marché unique. Ces cadres sont complétés par des initiatives supplémentaires (voir encadré ci-après).

Exemples d'initiatives d'intégration progressive:

Le plan d'action prioritaire (PAP) dans le cadre de la zone de libre-échange approfondi et complet avec l'Ukraine vise à permettre au pays d'accéder aux zones du marché unique avant son adhésion en l'incluant dans l'itinérance aux tarifs nationaux de l'UE, en préparant l'accès à l'espace unique de paiements en euros (SEPA) conformément aux procédures et exigences applicables, et en permettant la libre circulation de certains produits industriels

(ACAA). Un plan similaire existe également pour la **Moldavie** et est en cours de mise en place avec la **Géorgie**.

*Le **plan de croissance pour les Balkans occidentaux** encourage la région à se préparer à l'adhésion à l'UE et à accélérer les réformes socio-économiques et fondamentales nécessaires, notamment en apportant par avance certains des avantages de l'accès au marché unique. Ces actions prioritaires, notamment l'extension de l'itinérance aux tarifs nationaux de l'UE à la région, la préparation de l'accès au SEPA conformément aux procédures et exigences applicables, ainsi que la libre circulation de certains produits industriels et l'ouverture de certains secteurs de services, seront mises en œuvre en tirant pleinement parti des dispositions des accords de stabilisation et d'association.*

*Cette initiative est menée parallèlement au **marché commun régional dans les Balkans occidentaux** qui, sur la base des règles et normes de l'UE, vise à assurer l'intégration économique de la région. L'effet cumulé de l'intégration régionale, de l'intégration progressive dans le marché unique de l'UE et des réformes structurelles accélérera la convergence socio-économique avant l'adhésion.*

*Ces processus d'intégration progressive sont également **soutenus financièrement** par la facilité proposée pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux, la facilité pour l'Ukraine et le train de mesures de soutien de l'UE en faveur de la Moldavie. Ils devraient garantir les investissements nécessaires pour améliorer la convergence économique et sociale dans une Union à plus de 30 membres.*

L'intégration rapide des pays candidats et candidats potentiels dans certains domaines du marché unique nécessitera non seulement un alignement dynamique sur l'acquis de l'UE, mais aussi, sur le plan de la gouvernance, une mise en œuvre et une application uniformes et effectives de toutes les règles pertinentes de l'UE. Cela est essentiel pour prévenir tout risque de fragmentation du marché unique et préserver la confiance dans le respect des règles.

La qualité, les capacités et l'efficacité de l'administration publique sont essentielles pour exécuter les politiques de l'UE et mettre en œuvre sa législation. L'absorption de l'acquis de l'UE sera facilitée par une **interaction accrue entre les administrations** des pays concernés par l'élargissement, des États membres et des institutions de l'UE. Les pays concernés par l'élargissement participent déjà – souvent en qualité d'observateurs – aux travaux préparatoires sur la législation et les politiques de l'UE, ou aux travaux de certaines agences décentralisées de l'Union, ancrant ainsi à un stade précoce les normes européennes dans leurs systèmes. Des instruments tels que l'instrument d'appui technique, TAIEX et l'action Jumelage devraient être encore étendus afin d'apporter un soutien technique et stratégique aux administrations publiques des futurs États membres de l'UE. De nombreux pays concernés par l'élargissement sont également déjà associés à des **programmes de l'UE** liés au marché intérieur, ce qui leur offre des possibilités similaires à celles des acteurs de l'UE.

La Commission continuera également à soutenir les **programmes interpersonnels, tels qu'Erasmus+**, en particulier en ce qui concerne la jeunesse, afin de promouvoir un **esprit européen commun**, en s'appuyant, par exemple, sur l'Office régional de coopération pour la

jeunesse créé par les Balkans occidentaux ou sur le réseau des jeunes ambassadeurs européens dans les pays concernés par l'élargissement.

Il est important de noter que l'intégration des pays concernés par l'élargissement dans un marché unique élargi bénéficiera des réformes qui seront menées dans les principaux domaines d'action recensés lors des prochains réexamens des politiques avant élargissement énumérés ci-dessous. Ces pays bénéficieront également des réflexions sectorielles en cours et en particulier des enseignements de deux rapports de haut niveau à venir: le **rapport de haut niveau sur l'avenir du marché unique**, commandé par la présidence du Conseil et par la Commission à Enrico Letta, et le **rapport sur l'avenir de la compétitivité européenne** du conseiller spécial de la présidente von der Leyen, Mario Draghi.

i) Améliorer la connectivité

Avantages et défis

Une Union élargie renforcera la **connectivité physique**, grâce à de nouvelles voies de transport et d'échanges commerciaux, y compris des corridors de transport européens étendus, ce qui se traduira par une baisse des coûts logistiques et une plus grande fluidité des flux commerciaux qui apporteront en définitive des avantages tangibles aux consommateurs, aux citoyens et aux entreprises.

Un espace européen des transports étendu constituerait la **base de nouvelles initiatives stratégiques et de nouveaux investissements** visant à soutenir le leadership mondial de l'UE tout au long de la chaîne de valeur dans différents secteurs des transports (par exemple, la fabrication d'avions, de voitures, de camions et de matériel roulant, la production de carburants durables, l'offre de services logistiques et de transport englobant la dimension de mobilité militaire).

L'élargissement de l'**union de l'énergie** pourrait faciliter davantage le développement des infrastructures énergétiques et renforcer la sécurité énergétique, le caractère abordable de l'énergie et la décarbonation de l'UE. Plusieurs pays concernés par l'élargissement disposent d'un potentiel considérable en matière d'énergie à faible intensité de carbone. Cette extension pourrait également contribuer à soutenir le leadership mondial de l'UE dans le déploiement des énergies renouvelables.

En ce qui concerne le **marché unique numérique**, le programme d'action pour la décennie numérique aidera les futurs États membres à recenser les domaines dans lesquels il conviendra d'agir pour atteindre les objectifs communs en matière de compétences, d'infrastructures, d'entreprises et de services publics numériques. Cela permettra de mettre les infrastructures et les technologies numériques au service de sociétés durables, inclusives et prospères. Les nouveaux États membres bénéficieront également de l'application de la législation pionnière de l'UE dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, de l'intelligence artificielle (par exemple, la législation sur l'IA), des plateformes en ligne (par exemple, le règlement sur les marchés numériques, le règlement sur les services numériques et la législation sur les travailleurs des plateformes), des données (par exemple, le règlement sur les données et le règlement sur la gouvernance des données) et de l'interopérabilité.

De même, la connectivité numérique européenne serait renforcée par un approfondissement de la coopération en matière d'itinérance avec les pays concernés par l'élargissement, tandis que l'alignement des cadres de confiance électroniques faciliterait les échanges commerciaux et la circulation des personnes.

D'autres avantages devraient découler d'une application étendue du cadre législatif de l'UE en matière de cybersécurité et de l'application rapide, par les pays concernés par l'élargissement, de la boîte à outils de l'UE pour la cybersécurité de la 5G. Dans le contexte d'un cyberspace déjà étroitement intégré, cela devrait accroître la capacité collective de réaction aux menaces et aux incidents.

Une grande partie de ces progrès dépendra également de la **disponibilité d'investissements privés et publics suffisants**, notamment pour garantir le déploiement d'infrastructures de communication numérique sûres, résilientes et à haute capacité, et mettre en place des pôles européens d'innovation numérique permettant d'aider les entreprises et les organisations du secteur public à relever les défis numériques et à devenir plus compétitives. Parmi les autres défis potentiels figurent la convergence réglementaire (par exemple dans les domaines des communications électroniques, de l'itinérance, du spectre radioélectrique et des services de confiance électroniques), la cybersécurité des chaînes d'approvisionnement, compte tenu de l'exposition des pays candidats et candidats potentiels à des cyberacteurs malveillants utilisant des moyens sophistiqués et de la présence de technologies de fournisseurs à haut risque, ce qui constitue un point d'attention essentiel, en particulier pour les réseaux 5G. Ces défis liés au niveau des investissements et à la convergence réglementaire sont des points de préoccupation tant dans le secteur de l'énergie que dans celui des transports.

Éléments à prendre en considération lors des réexamens à venir des politiques

Les réexamens des politiques porteront notamment sur la question de savoir comment des projets importants d'intérêt européen commun pourraient permettre à des initiatives stratégiques visant à renforcer la résilience par l'innovation industrielle radicale de prendre de l'ampleur et de bénéficier d'un soutien plus important (comme cela a été le cas dans des domaines tels que ceux des semi-conducteurs et de l'hydrogène). De même, des partenariats stratégiques supplémentaires se rapportant à des écosystèmes d'intérêt mutuel (comme les matières premières, les batteries, le tourisme, l'économie circulaire, les machines ou l'espace, par exemple) pourraient être mis en place. Le soutien aux investissements devrait se concentrer sur l'accélération de l'extension des interconnexions dans les domaines de l'énergie et des transports dans le cadre des RTE-E et des RTE-T sur le territoire des pays candidats et des candidats potentiels. La manière dont les pays concernés par l'élargissement pourraient renforcer leurs capacités administratives afin d'atteindre le niveau nécessaire pour participer efficacement à de futurs projets stratégiques transfrontaliers et plurinationaux pourrait également être examinée.

Les pays concernés par l'élargissement pourraient être associés à de nouveaux instruments d'achat commun s'inspirant de la plateforme énergétique de l'UE afin de garantir l'approvisionnement en produits de base stratégiques, tels que l'hydrogène et les matières premières essentielles à la transition énergétique de l'UE, à la transition numérique et à la compétitivité de l'économie de l'UE.

Dans un marché unique élargi, une adoption responsable des nouveaux produits et technologies numériques sur les marchés financiers pourrait faire la différence. Il serait aussi mutuellement bénéfique d'associer sans tarder les pays concernés par l'élargissement aux activités visant à renforcer les capacités de l'UE en matière de cybersécurité (notamment par l'intermédiaire de la réserve de cybersécurité de l'UE et d'un partenariat plus étroit avec l'Agence de l'UE pour la cybersécurité). Le recours accru aux solutions numériques est essentiel pour réduire ou éviter les lourdeurs administratives, tant dans les États membres actuels que dans les futurs États membres.

Intégration progressive

La poursuite de l'intégration des pays candidats et des candidats potentiels dans ces parties du marché unique s'appuiera sur le renforcement de la convergence réglementaire et des liens infrastructurels avec l'UE. Le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux apporte un soutien accru en vue de la mise en place des infrastructures nécessaires dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'environnement (gestion des déchets et de l'eau), du numérique et des questions sociales, comme prévu dans le plan économique et d'investissement pour la région. Des travaux similaires sont en cours avec la Moldavie et la Géorgie dans le cadre du plan économique et d'investissement pour le partenariat oriental. Au titre de la facilité pour l'Ukraine, le plan de l'Ukraine définira des priorités en matière de réformes et d'investissements, et le cadre d'investissement catalysera des investissements privés et publics conformes à ces priorités dans le pays.

Dans le cadre du **traité instituant la Communauté de l'énergie**, les travaux se poursuivent en ce qui concerne l'alignement sur l'acquis de l'UE en matière d'énergie, d'environnement et de climat et l'extension des réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E) afin d'améliorer les interconnexions énergétiques entre l'UE, les Balkans occidentaux, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. La synchronisation des réseaux électriques ukrainien et moldave avec le réseau européen continental renforce la sécurité énergétique et ouvre des possibilités s'agissant des échanges commerciaux d'électricité.

De même, les **réseaux transeuropéens de transport** (RTE-T) sont étendus afin d'améliorer la connectivité des transports avec l'UE et d'aider les pays concernés à mettre en œuvre l'acquis de l'UE dans le domaine des transports, y compris dans le cadre du traité instituant la Communauté des transports, auquel la Commission étudiera la possibilité de faire participer encore davantage l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. L'alignement progressif sur l'acquis de l'UE en matière d'aviation est réalisé dans le cadre des accords existants dans ce domaine.

Le renforcement des **corridors de solidarité**, en tant que liaisons permanentes, et les investissements dans ces corridors apportent également une contribution importante à cet égard, parallèlement à toute une série d'autres initiatives dans le secteur des transports, telles que la participation des pays concernés par l'élargissement aux agences et programmes de l'UE dans le domaine des transports. Le **renforcement de la coopération douanière** peut faciliter l'intégration progressive dans l'union douanière. L'amélioration de la connectivité facilitera aussi la mobilité militaire. Dans le cadre de diverses initiatives relevant de la stratégie «Global Gateway», dont les plans économiques et d'investissement, la stratégie numérique pour les Balkans occidentaux et le cadre d'investissement pour l'Ukraine au titre

de la facilité pour l'Ukraine, l'UE mobilise déjà des investissements publics et privés considérables pour soutenir la transformation numérique des pays candidats et des candidats potentiels (et, dans le cas de l'Ukraine, sa reconstruction et sa modernisation).

En outre, l'UE a entamé un processus visant à intégrer l'Ukraine et la Moldavie dans sa zone d'itinérance sans surcoût, tout en facilitant les accords volontaires en matière d'itinérance entre les opérateurs de télécommunications de l'UE et des Balkans occidentaux, de l'Ukraine et de la Moldavie, ainsi que l'élaboration d'un accord régional sur l'itinérance qui contribuera à réduire dans une mesure pouvant aller jusqu'à 87 % les prix de l'itinérance dans la région du partenariat oriental au cours des prochaines années.

Parmi les autres initiatives importantes figure le partenariat stratégique UE-Ukraine sur les matières premières critiques, qui pourrait servir d'exemple pour l'établissement de partenariats similaires avec d'autres pays concernés par l'élargissement.

ii) Maintenir nos engagements en matière de climat et d'environnement

Avantages et défis

Étant donné que davantage de pays adhéreront aux engagements et à l'acquis ambitieux de l'UE en matière de climat et d'environnement, une Union élargie **contribuera positivement à la lutte contre le changement climatique et la perte de biodiversité**, notamment par l'extension des efforts de décarbonation de l'UE. Les pays concernés par l'élargissement présentent un potentiel élevé pour ce qui est des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique et ils abritent d'importantes ressources naturelles et une biodiversité considérable.

La mise en œuvre de l'ambitieux programme environnemental de l'UE comportera également des **défis**. Plusieurs pays concernés par l'élargissement possèdent des industries très polluantes, disposent d'infrastructures de gestion de l'eau et des déchets peu performantes, dépendent fortement du charbon pour la production d'électricité et enregistrent des niveaux élevés d'émissions de gaz à effet de serre et de pollution de l'air. Dans le même temps, ils présentent un fort potentiel dans les domaines des énergies renouvelables (en particulier l'énergie solaire et l'énergie éolienne) et de la réduction de la pollution par l'introduction de technologies modernes à cette fin. La transition écologique, en particulier le déploiement des énergies renouvelables sur terre et en mer, doit être accélérée. Le parc industriel et immobilier des pays concernés devra être rénové afin d'en améliorer l'efficacité énergétique et de faciliter une transition juste pour s'éloigner d'une économie charbonnière. Des efforts considérables seront nécessaires pour progresser vers une économie circulaire et parvenir à une consommation, une production et une utilisation des ressources qui soient durables. Des investissements adéquats devront être réalisés, notamment pour pallier les incidences sur certaines régions, sur certains secteurs et sur certains travailleurs.

L'inclusion de nouveaux pays dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE constituerait un outil puissant pour décarboner leurs économies et accroître les financements nationaux nécessaires à la transition. L'incidence de l'augmentation de l'offre et de la demande de quotas sur les niveaux de prix du carbone doit être évaluée dans le cadre des réexamens.

Éléments à prendre en considération lors des réexamens à venir des politiques

Dans ce contexte, les réexamens des politiques devraient notamment porter sur la manière d'aider au mieux les pays concernés par l'élargissement à s'aligner sur la politique climatique et sur la politique industrielle verte de l'UE. Ils auraient également pour objet d'analyser dans quelle mesure la politique climatique et la politique industrielle verte de l'UE pourraient répondre aux nouveaux défis, tout en veillant à maintenir nos ambitions et à garantir la prévisibilité. Enfin, ils viseraient à déterminer si et dans quelle mesure les nouveaux États membres auraient besoin d'un soutien financier spécifique pour faire en sorte que l'UE reste sur la bonne voie pour respecter ses engagements climatiques et ses engagements environnementaux plus larges.

Un environnement européen des entreprises propice à la croissance et axé sur la mise au point et l'utilisation de technologies propres et sur une utilisation efficace de l'énergie et des ressources devrait bénéficier à la transition écologique des industries dans les pays concernés par l'élargissement. À cet effet, il conviendra de mettre en place les incitations appropriées et de mobiliser une combinaison adéquate d'investissements privés et publics.

Enfin, les réexamens des politiques pourraient porter sur certains facteurs clés tels que les investissements publics et privés nécessaires pour développer le potentiel des énergies renouvelables, l'innovation verte ou les compétences.

Intégration progressive

Certains des défis liés à l'élargissement dans les domaines du climat et de l'énergie sont déjà atténués par les efforts de transformation qui sont en cours dans les pays concernés par l'élargissement dans le cadre de diverses initiatives.

En tant que parties contractantes à la **Communauté de l'énergie**, les Balkans occidentaux, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ont adopté des objectifs contraignants en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030 alignés sur les ambitions de l'UE et préparent actuellement les plans nationaux en matière d'énergie et de climat qu'ils devront présenter en juin 2024, contribuant ainsi à leur intégration progressive dans le marché de l'énergie de l'UE.

Des travaux sont également en cours pour mettre en place une tarification du carbone, y compris le cadre de suivi des émissions de gaz à effet de serre nécessaire.

En outre, le **programme en matière d'environnement pour les Balkans occidentaux**, conçu pour aligner la région sur les ambitions du pacte vert, facilite les réformes réglementaires et les investissements dans la région, en particulier dans les domaines de la transition énergétique, de la mobilité durable, de la dépollution de l'air, de l'eau et des sols, de l'économie circulaire, de la protection de la biodiversité et de la restauration des écosystèmes ou de la production alimentaire durable.

Pour soutenir ces efforts, l'UE **mobilise, encourage et accélère des investissements privés et publics** dans la transition écologique par l'intermédiaire de ses plans économiques et d'investissement pour les Balkans occidentaux et le partenariat oriental, de la facilité pour l'Ukraine, du nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux, du train de mesures de soutien à l'énergie en faveur des Balkans occidentaux ou du groupe à haut niveau sur la connexion énergétique pour l'Europe centrale et du Sud-Est, en mettant l'accent, par exemple, sur les sources d'énergie renouvelables, la «vague de rénovation» axée sur l'efficacité

énergétique, les infrastructures nationales et transfrontalières, la transition énergétique (en particulier pour s'éloigner du charbon) et l'alignement de la réglementation. Afin de garantir une efficacité maximale, la participation des pays concernés par l'élargissement aux agences et programmes de l'UE dans ce domaine devrait encore être intensifiée.

Le soutien de l'UE a également contribué à renforcer le secteur de l'énergie en Moldavie et en Ukraine, à fournir des équipements d'urgence dans le domaine de l'énergie et à faciliter l'intégration des pays concernés dans le marché de l'énergie de l'UE et la plateforme énergétique de l'UE. Cela a permis de réduire la dépendance de la Moldavie à l'égard de la Russie en matière d'énergie. Un autre exemple de soutien de l'UE concerne le câble électrique qui est envisagé pour relier le reste de l'Europe à la Géorgie.

iii) Améliorer la qualité des denrées alimentaires, leur sécurité sanitaire et la sécurité alimentaire grâce à un secteur alimentaire compétitif et durable

Avantages et défis

L'un des principaux défis liés au futur élargissement consistera à renforcer la capacité de la politique agricole commune de l'UE à **soutenir un modèle de production agroalimentaire durable et compétitif**, tout en répondant aux besoins des agriculteurs et des pêcheurs dans les États membres tant actuels que futurs, ainsi qu'à la diversité des modèles agricoles dans une Union élargie. Cette situation devra être gérée de manière à préserver le marché intérieur, la politique agricole commune (PAC) et la politique commune de la pêche (PCP), sans provoquer de chocs indus ni de perturbations majeures dans la réalisation des objectifs stratégiques.

L'Ukraine est l'un des principaux producteurs de denrées alimentaires dans le monde, notamment sur le marché des céréales. Son intégration dans l'UE contribuera à renforcer la sécurité alimentaire de l'UE et la position de cette dernière sur la scène internationale pour ce qui est du commerce agricole, mais la taille et la structure de sa production agricole devront faire l'objet d'une attention appropriée.

Les objectifs de la PAC restent valables dans une Union élargie. L'élargissement nécessitera d'évaluer de manière approfondie ses effets à long terme sur la viabilité et la durabilité des politiques agricoles dans une Union européenne comptant plus de 30 États membres, en accordant une attention appropriée à la taille et à la structure des exploitations agricoles, à la structure de l'agriculture dans chaque économie, ainsi qu'à la diversité des modèles agricoles, et en gardant à l'esprit les défis socio-économiques et environnementaux à long terme auxquels le secteur est confronté. Il sera essentiel de garantir au secteur agricole des États membres actuels et futurs des conditions de concurrence équitables.

Éléments à prendre en considération lors des réexamens à venir des politiques

Les réexamens des politiques porteront notamment sur la capacité des pays candidats et des candidats potentiels à appliquer la législation de l'UE relative aux régimes de soutien direct aux exploitations agricoles et à mettre en œuvre les organisations communes des marchés pour divers produits de l'agriculture et de la pêche. Le rôle de ces dernières dans la qualité de

vie dans les zones rurales et côtières, leur incidence sur l'environnement et leur contribution globale à la durabilité des communautés locales devront être pleinement pris en considération.

Les réexamens des politiques viseront également à analyser la manière de garantir une totale conformité et l'application effective et cohérente d'autres politiques connexes qui garantissent des normes de sécurité et de qualité élevées dans des domaines tels que la sécurité sanitaire des aliments, les mesures sanitaires et phytosanitaires, la santé et le bien-être des animaux, l'environnement, etc.

Intégration progressive

Le processus de stabilisation et d'association pour les **Balkans occidentaux** comprend des objectifs politiques et économiques communs, y compris en ce qui concerne le secteur agricole, soutenus par des instruments économiques et financiers destinés à accompagner le processus de transition. La région bénéficie également de financements au titre de l'instrument de préadhésion pour le développement rural, notamment en ce qui concerne l'agriculture durable et l'agro-industrie rurale.

De même, la mise en œuvre des accords d'association avec **la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine** au moyen d'une harmonisation de la réglementation et d'un soutien actif aux agriculteurs et aux entreprises a renforcé les réformes de l'agriculture et de la sécurité sanitaire des aliments. Le déploiement d'un internet rapide et abordable dans les zones rurales constitue également un puissant catalyseur du développement de ces zones.

iv) Créer les conditions d'une convergence sociale, économique et territoriale

Avantages et défis

L'adhésion à l'Union économique apporte des avantages tangibles aux citoyens et à l'économie, comme une réduction des coûts de transaction, des incitations à l'investissement, le développement des échanges intrarégionaux, la croissance économique et des droits sociaux renforcés. Elle donne également accès à des marchés financiers plus vastes et plus diversifiés, ce qui réduit les coûts de financement et offre aux consommateurs davantage de choix et des prix plus bas.

En outre, la monnaie unique dans l'Union monétaire élimine les fluctuations des taux de change et les coûts de transaction liés, tant pour les entreprises que pour les citoyens. L'élargissement de l'Union économique et monétaire à de nouveaux membres favoriserait également la résilience économique de l'UE dans son ensemble en facilitant la création de chaînes de valeur transfrontières diversifiées. Il contribuerait également à renforcer le rôle de l'UE et de l'euro dans l'économie mondiale.

L'intégration réussie dans une Union économique et monétaire exige une **convergence économique et sociale** et une **coordination efficace en matière d'élaboration des politiques économiques et sociales** entre les États membres afin de maximiser les possibilités qu'elle offre et d'éviter des disparités majeures au niveau national ou régional et des retombées négatives en cas de chocs économiques défavorables. Les normes minimales en matière de

protection des travailleurs fixées dans l'acquis de l'UE et le socle européen des droits sociaux constituent, avec des relations industrielles saines, le fondement de cette convergence sociale. En particulier, des structures et des institutions du marché du travail qui fonctionnent, des systèmes de protection sociale efficaces et un dialogue social fort seront essentiels pour assurer la cohésion d'une Union élargie, qui ne laisse personne sur la touche et garantit l'égalité des règles du jeu.

L'élargissement aura une incidence considérable sur la **politique de cohésion de l'UE**. Cette dernière s'est révélée efficace pour contribuer aux avantages du marché unique et les amplifier, réduire les disparités territoriales et stimuler la convergence socio-économique ascendante entre les États membres et les régions. Les objectifs de la politique de cohésion de l'UE restent valables dans une Union élargie, tant dans les États membres actuels que dans les États membres futurs. Toutefois, la capacité administrative limitée des autorités de mise en œuvre et des bénéficiaires dans les pays candidats et candidats potentiels entraînera des difficultés en matière d'absorption et de qualité des investissements. Il sera essentiel d'améliorer cette capacité au moyen d'une assistance technique, de périodes d'introduction progressive et d'autres mesures, comme la formation, pour garantir que le soutien de l'UE contribue efficacement à la convergence socio-économique et territoriale ascendante et que les intérêts financiers de l'Union sont protégés. Comme lors des élargissements précédents, il est nécessaire de mener une réflexion globale sur l'avenir de la politique de cohésion dans l'UE.

Enfin, l'extension de l'**acquis de l'UE en matière fiscale** serait clairement bénéfique, étant donné qu'elle stimulerait l'activité et le commerce transfrontières au sein de l'UE pour les citoyens et les entreprises, ce qui créerait des **conditions de concurrence équitables**. Toutefois, l'exigence actuelle d'unanimité au sein du Conseil en matière fiscale sera encore plus difficile à respecter dans une Union élargie, ce qui pousse à envisager le passage au vote à la majorité qualifiée dans ce domaine. Il en irait de même pour certains aspects d'autres politiques de l'UE (par exemple des éléments de la politique sociale).

Éléments à prendre en considération lors des réexamens à venir des politiques

Afin de remédier aux difficultés liées à la **gouvernance des politiques de convergence économique et sociale au sein d'un groupe plus large d'États membres**, les réexamens des politiques devront notamment réfléchir à la manière de combler les lacunes en matière de législation et d'application des règles (par exemple, la politique économique et budgétaire, la libre circulation, la coordination de la sécurité sociale, le droit du travail, la protection des consommateurs, la santé et la sécurité au travail). Bien que la valeur fondamentale de la libre circulation doive être garantie, des mesures supplémentaires seraient nécessaires pour atténuer les risques de dumping social ou de fuite des cerveaux et de déclin démographique. À cet égard, une participation précoce des partenaires sociaux des futurs États membres est essentielle, y compris lors de l'adaptation de la législation existante, de l'adoption de nouvelles règles et de leur application.

Intégration progressive

Au sein de l'UE, la coordination des politiques économiques et sociales s'effectue dans le cadre du Semestre européen. Les recommandations par pays du Semestre européen, proposées

par la Commission européenne et adoptées par le Conseil, sous-tendent également le soutien financier apporté par l'intermédiaire de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) de NextGenerationEU.

Depuis 2015, le Semestre européen est reproduit dans les pays concernés par l'élargissement: tous les pays candidats et candidats potentiels soumettent chaque année à la Commission européenne leurs programmes de réforme économique, axés sur les réformes visant à stimuler la compétitivité et à améliorer les conditions propices à une croissance inclusive et à la création d'emplois. Ces programmes sont évalués par la Commission européenne et la Banque centrale européenne et discutés par le Conseil des ministres et les pays concernés par l'élargissement. À l'avenir, un alignement accru entre les deux processus pourrait être envisagé.

Dans le cas des Balkans occidentaux, les programmes de réforme économique se concentreront sur le cadre macrobudgétaire et seront complétés par les programmes de réforme liés à la nouvelle facilité pour la réforme et la croissance en faveur des Balkans occidentaux. Les programmes de réforme définiront un ensemble de réformes prioritaires, en les divisant en jalons mesurables qui serviront de conditions de paiement.

En ce qui concerne l'Ukraine, le plan du pays, qui est le principal outil de mise en œuvre de la facilité, fixe les priorités du gouvernement, l'enchaînement des réformes essentielles et les domaines prioritaires en matière d'investissements, qui apporteront croissance économique et résilience, favoriseront son intégration dans le marché unique et aligneront progressivement sa législation sur l'acquis de l'UE.

En outre, l'**aide de préadhésion** aide les pays candidats et candidats potentiels à transformer leurs sociétés, leurs systèmes juridiques et leurs économies, que ce soit au moyen de subventions, d'investissements dans les infrastructures ou d'assistance technique en vue de faciliter les réformes politiques, sociales et économiques. Cela rapproche les sociétés des valeurs et des normes de l'Union européenne, et leur permet de prospérer dans l'Union économique dès leur adhésion et de contribuer à la résilience économique de l'UE dans son ensemble. De nombreux pays concernés par l'élargissement sont également déjà associés à des programmes de l'UE en la matière, comme le volet Emploi et innovation sociale (EaSI) du Fonds social européen (FSE). La participation des pays concernés par l'élargissement aux agences de l'UE dans ce domaine devrait être encore intensifiée, notamment la collaboration avec l'Autorité européenne du travail et au sein de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail.

La **coopération territoriale**, y compris les programmes de coopération transfrontalière et transnationale, permet déjà aux pays concernés par l'élargissement de collaborer mutuellement et avec les États membres de l'UE voisins dans les secteurs sociaux et économiques clés (y compris la connectivité aux frontières et les actions interpersonnelles). Parmi les exemples figurent les stratégies macrorégionales de l'UE pour les régions adriatique, ionienne et du Danube, le programme maritime commun pour la mer Noire ou les programmes transfrontaliers Interreg mis en œuvre avec l'Ukraine et la Moldavie, qui ont bénéficié de financements supplémentaires en 2023.

v) Prendre des mesures fortes en matière de sécurité, de migration et de gestion des frontières

Avantages et défis

Dans un contexte géopolitique de plus en plus difficile, une Union élargie dotée d'une population plus importante augmenterait son **poids sur la scène mondiale et dans les enceintes multilatérales**, à condition d'être en mesure d'agir de manière unie, rapide et résolue. Cette unité et cette capacité d'action vis-à-vis de l'extérieur nécessitent, en premier lieu, une vision commune sous-jacente et un niveau élevé de convergence en matière d'analyse et de points de vue entre les États membres. Toutefois, une Union élargie pourrait, du moins dans un premier temps, apporter une plus grande diversité d'intérêts et de programmes dans le domaine de la politique extérieure.

Les nouveaux États membres contribueront aux **engagements supplémentaires en matière de sécurité** et en bénéficieront: en vertu de l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les membres de l'Union européenne doivent agir dans un esprit de solidarité si un d'entre eux est l'objet d'une attaque terroriste ou d'une campagne hybride, ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. En outre, l'article 42, paragraphe 7, du traité UE dispose qu'au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies.

Une Union élargie ne devrait pas donner lieu à de nouveaux problèmes sous la forme de **différends bilatéraux non résolus**. L'UE continuera de contribuer à leur résolution et d'insister pour le maintien de relations de bon voisinage, qui représente un élément clé du processus d'élargissement. Des modalités spécifiques et des **engagements irrévocables** doivent être mis en place afin que les pays concernés par l'adhésion ne soient pas en mesure de bloquer l'adhésion d'autres candidats.

L'élargissement signifie que les frontières extérieures d'un nouveau membre deviennent les frontières extérieures de l'Union européenne. Une gestion solide et efficace des frontières extérieures doit donc aussi faire partie du processus d'adhésion. Les nouvelles frontières d'une Union élargie peuvent également apporter des avantages sous la forme de nouveaux atouts et expériences en matière de sécurité, susceptibles de bénéficier à l'Union, en particulier en ce qui concerne sa dimension de sécurité et de défense, laquelle évolue de manière permanente et continue.

Une **Union élargie sera confrontée à de nouveaux défis en matière de protection et de contrôle de ses frontières extérieures**, tant pour ce qui est des marchandises que des personnes. Parmi ces défis figurent la criminalité organisée et transfrontière, le trafic de drogue, la prévention de la migration irrégulière et du trafic de migrants, la traite des êtres humains, l'instrumentalisation des migrants à des fins politiques ainsi que le trafic d'armes ou d'autres marchandises dangereuses illicites.

La **sécurité intérieure**, et en particulier la prévention efficace du terrorisme et de la grande criminalité organisée et la lutte efficace contre ces phénomènes, sont une condition préalable

au bon fonctionnement de la démocratie et au libre exercice des droits fondamentaux. Cela inclut des mesures visant à lutter contre la cybercriminalité et le blanchiment de capitaux, ainsi qu'à prévenir et combattre la traite des êtres humains. De plus, la grande criminalité organisée est souvent liée à la corruption et à l'affaiblissement des institutions de l'État. Une action commune renforcée en matière de sécurité intérieure est une condition préalable essentielle à la réussite de l'adhésion et, dans le même temps, renforcera la sécurité intérieure de l'UE dans son ensemble.

En outre, une adhésion totale à l'**espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures** nécessite une mise en œuvre intégrale de l'acquis de Schengen, ainsi que des mesures d'accompagnement consistant en des politiques de sécurité et une gestion des migrations et des frontières cohérentes et efficaces. Il sera nécessaire de réfléchir aux moyens pratiques d'assurer cette cohérence dans une Union élargie.

En ce qui concerne la **migration**, une Union élargie aura l'avantage d'être mieux à même de déployer une approche de la gestion des **migrations** basée sur l'ensemble de la route, ainsi que de mieux contribuer au partage global des responsabilités en matière de migration et de protection. Les Balkans occidentaux, qui sont actuellement une région de transit vers l'UE, sont déjà des partenaires essentiels dans les efforts menés conjointement pour garantir une gestion efficace des migrations et relever les défis tels que le trafic de migrants et la migration irrégulière. Il est essentiel de continuer à renforcer les systèmes de migration et d'asile de la région, dans le respect de l'approche globale inscrite dans le pacte sur la migration et l'asile, notamment avec le soutien des agences de l'UE, et de veiller à l'alignement des politiques en matière de visas sur celles de l'UE pour une gestion efficace des migrations.

Éléments à prendre en considération lors des réexamens à venir des politiques

En tant qu'acteur mondial, une Union élargie doit rester ouverte, résiliente et prospère sur le plan économique, et continuer d'être un partenaire fiable dans le monde. Une UE véritablement géopolitique doit être en mesure de défendre ses valeurs et de préserver son autonomie stratégique ouverte et sa stabilité tout en étant en mesure de faire valoir ses intérêts à l'échelle mondiale.

À cette fin, son unité et un processus de décision rapide sont essentiels. Les réexamens des politiques devraient porter sur la crédibilité et la capacité de l'Union à agir à l'extérieur, ce qui repose essentiellement sur un **processus de décision efficient**. À l'heure actuelle, différents domaines de l'action extérieure de l'UE sont sujets à des mécanismes décisionnels différents, ce qui pose des problèmes dans les domaines de l'action extérieure régis par l'unanimité au Conseil, notamment la politique étrangère et de sécurité commune. Dans une Union à plus de 30 États membres, le risque est que ce processus soit trop lent, trop réactif et trop défensif, ce qui permettrait aux concurrents stratégiques d'exacerber les divisions entre les États membres.

La Commission et le haut représentant ont soulevé ce problème à maintes reprises et préconisent d'exploiter les **dispositions existantes du traité sur l'Union européenne pour passer au vote à la majorité qualifiée** dans quelques domaines clés de la politique étrangère et de sécurité commune, au moyen de l'activation des «clauses passerelles». Dans l'intervalle, la Commission a souligné la nécessité pour les États membres de recourir à une «abstention

constructive» au titre de l'article 31, paragraphe 1, du traité UE lorsque leur position isolée sur un sujet donné ferait obstacle à l'unanimité au sein du Conseil. Il convient d'exploiter pleinement le potentiel de toutes ces possibilités bien avant le prochain élargissement, et indépendamment du fait qu'il ait lieu ou non.

Intégration progressive

Il conviendra de poursuivre le travail afin de renforcer la convergence en ce qui concerne la vision, les intérêts et les priorités géostratégiques de l'UE. Les pays concernés par l'élargissement doivent adopter et promouvoir fermement et sans équivoque les valeurs de l'UE avant leur adhésion. Ils doivent déjà dès à présent s'aligner progressivement sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE avant l'adhésion, et notamment respecter les mesures restrictives. Bien que plusieurs pays candidats et candidats potentiels s'alignent déjà pleinement et invariablement sur cette politique, d'autres doivent encore améliorer leur bilan en priorité, notamment en ce qui concerne les sanctions, plus particulièrement à l'encontre de la Russie et de la Biélorussie. **L'alignement sur la PESC** est un signe essentiel de valeurs communes et d'orientation stratégique dans le nouveau contexte géopolitique.

Sur la base de la coopération actuelle dans le cadre de la PESC, des projets et programmes existants, il convient de développer davantage le renforcement des capacités dans les domaines tels que les menaces hybrides, y compris les manipulations de l'information et les ingérences étrangères et la cybersécurité, tant dans le cadre d'une offre globale ouverte à tous que dans le cadre d'un soutien sur mesure pour des besoins et demandes spécifiques, afin de renforcer la résilience et la sécurité collectives de l'Union face à ces menaces extérieures. En outre, les pays concernés par l'élargissement devraient viser **l'intégration précoce dans d'autres initiatives de l'UE en matière de sécurité et de défense**, comme les projets spécifiques dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense et au sein de l'Agence européenne de la défense, ainsi que dans les programmes relatifs à la mobilité militaire. Des accords-cadres de participation sont en vigueur avec tous les pays candidats et candidats potentiels, et ces derniers contribuent déjà aux missions et opérations de gestion de crise dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), certains bénéficiant eux-mêmes de ces missions et opérations de la PSDC. En conséquence de l'assistance que les pays concernés par l'élargissement peuvent recevoir au titre de la facilité européenne pour la paix, leurs capacités militaires et de défense pour participer aux missions et opérations de la PSDC seront renforcées.

La participation des pays concernés par l'élargissement aux enquêtes sur les risques hybrides contribuera à l'élaboration d'un cadre approprié pour fournir un soutien en vue d'accroître leur résilience face aux menaces hybrides, ce qui leur permettra de faire leurs propres choix démocratiques sans ingérence malveillante.

En outre, d'ici au prochain élargissement, **la dimension de défense de l'Union se sera considérablement développée.** Alors que la boussole stratégique de l'UE en matière de sécurité et de défense va bien au-delà de la PSDC traditionnelle, les pays concernés par l'élargissement devront être prêts à s'atteler à sa mise en œuvre dans ses différents axes de travail (agir, investir, sécuriser, créer des partenariats), y compris à s'engager dans la capacité

de déploiement rapide de l'UE. S'ils décidaient de participer à l'Agence européenne de la défense, ils seraient prêts, entre autres, à aligner leur programmation nationale en matière de défense sur les priorités de l'UE en matière de développement des capacités et l'examen annuel coordonné en matière de défense. Ils pourraient également décider de participer à la CSP en tant qu'États membres participants.

Parallèlement, dans l'environnement géopolitique contesté actuel, la poursuite des **efforts visant à renforcer la résilience de l'industrie spatiale et de la base industrielle et technologique de défense européenne, conformément à la stratégie industrielle de défense européenne, restera une priorité essentielle**. Dans le cas spécifique de l'Ukraine, la proposition relative à l'établissement d'un programme européen d'investissement dans le domaine de la défense prévoit de traiter l'Ukraine autant que possible comme un État membre. À l'avenir, une réflexion pourrait être menée sur les modalités et les conditions en vue d'étendre la participation des pays concernés par l'élargissement à d'autres programmes de l'Union liés à l'industrie de la défense. Cela contribuerait à éviter les doubles emplois et les coûts inutiles tout en favorisant une plus grande interopérabilité.

Dans le domaine de la **gestion intégrée des frontières**, les travaux devront porter non seulement sur la conformité et la mise en œuvre de la législation, mais aussi sur le développement des capacités opérationnelles de contrôle des marchandises et des personnes aux frontières extérieures. Cela nécessitera un soutien de l'UE à la police et aux gardes-frontières, notamment par un engagement fort des agences de l'UE en étroite coordination avec les États membres de l'UE. Dès à présent, les pays concernés par l'élargissement coopèrent étroitement avec les autorités douanières et frontalières des États membres ainsi qu'avec les agences de l'UE chargées de la justice et des affaires intérieures – Eurojust, Frontex, Europol et l'Agence de l'Union européenne pour l'asile – souvent sur la base d'accords formels. Cette stratégie donne de plus en plus de résultats sur le terrain. La modernisation et la numérisation des procédures frontalières et douanières seront essentielles. Tous les pays concernés par l'élargissement devraient poursuivre leurs efforts pour s'aligner sur la politique de l'UE en matière de visas.

L'action de l'UE devra également inclure un soutien aux autorités judiciaires afin de renforcer la coopération internationale en matière d'enquêtes et de poursuites concernant la criminalité organisée, dont le trafic de migrants et la traite des êtres humains, les armes et la drogue constituent une part importante. La coopération devrait se poursuivre par la participation à la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles afin de lutter contre les menaces criminelles les plus urgentes et de démanteler les réseaux criminels à haut risque. Les pays concernés par l'élargissement doivent rester déterminés à renforcer la **sécurité intérieure** en intensifiant leur coopération opérationnelle en matière de répression avec les États membres et les agences de l'UE.

C. BUDGET

L'incidence financière précise de l'élargissement dépendra principalement de son calendrier et de sa portée, du résultat des négociations d'adhésion, qui restent fondées sur des critères

objectifs, et de l'*acquis* de l'UE applicable au moment de l'adhésion. En tout état de cause, **l'élargissement devrait être pris en compte dans les réflexions conduisant au prochain cadre financier pluriannuel (CFP)**, y compris en prévoyant déjà la base juridique nécessaire pour intégrer, le cas échéant, les dépenses et les recettes liées à l'élargissement de l'UE.

L'élargissement est toutefois loin d'être le seul sujet qui exercera une pression sur le futur budget à long terme de l'UE. L'instabilité au niveau mondial, les menaces importantes pour la sécurité, l'incidence financière de la reprise post-COVID et la nécessité de maîtriser les trajectoires budgétaires nationales sont des éléments essentiels à prendre en considération. Les besoins spécifiques d'une Union élargie viennent s'ajouter à la nécessité inévitable d'un budget de l'UE modernisé, plus simple et plus souple, qui réponde de manière adéquate à ces défis ainsi qu'à des domaines clés nécessitant des investissements communs, une action coordonnée et des réformes conjointes, comme les transitions écologique et numérique, la recherche et l'innovation ou la sécurité et la défense. Le budget de l'UE, tel qu'il se présente, est déjà structurellement étiré à ses limites.

L'élargissement est donc l'occasion – mais non l'élément déclencheur – de réexaminer la viabilité financière et la modernisation de tous les domaines stratégiques/de dépenses clés (agriculture et développement rural, cohésion, connectivité, migration et gestion des frontières, etc.). Les politiques et programmes de l'UE pourraient devoir être repensés pour le prochain CFP, indépendamment du contexte de l'élargissement. Ce réexamen devrait également porter sur des instruments de dépenses spécifiques de l'UE qui ne relèvent pas actuellement du CFP et du budget de l'Union.

Toutefois, **les futurs programmes de dépenses de l'UE devraient être élaborés en gardant à l'esprit le futur élargissement.**

La préparation de l'UE appelle également à réformer son système de ressources propres, ce qui constitue la voie la plus crédible pour faire face aux conséquences financières des efforts déployés pour la relance et la mise en œuvre des priorités de l'Union (en particulier les remboursements des emprunts au titre de NextGenerationEU et le financement du Fonds social pour le climat) tout en atténuant les incidences sur les budgets nationaux. Les contributions supplémentaires des nouveaux États membres, quoique modestes au départ, doivent également être prises en considération. En outre, les contributions financières des pays tiers ayant accès au marché unique et y participant (États de l'AELE membres de l'EEE, Suisse) devraient être proportionnées aux avantages qu'ils tireraient d'une Union élargie.

Au-delà du budget de l'UE, les pays concernés par l'élargissement bénéficieront également d'un éventail plus large de possibilités de financement. Les futurs États membres pourront s'appuyer sur l'expertise et les capacités financières renforcées de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement, ainsi que sur d'autres partenaires financiers de l'UE tels que l'Équipe Europe.

Afin d'absorber plus facilement certains effets budgétaires de l'élargissement, l'UE dispose d'une boîte à outils financière bien établie et éprouvée pour l'adhésion. Cette panoplie combine des plafonnements, des périodes d'introduction progressive, une prise en compte

appropriée des effets statistiques, un recours accru à l'ingénierie financière, ainsi que des freins d'urgence et des filets de sécurité pour les États membres actuels.

Parallèlement, il conviendra également d'**examiner comment les instruments de préadhésion, tels que l'instrument de préadhésion, peuvent être affinés afin d'être mieux préparés à l'adhésion et à la transition** vers une participation aux programmes et instruments de l'UE après l'adhésion. Certaines nouveautés déjà introduites dans le cadre du CFP 2021-2027¹ pourraient inspirer les futurs instruments de préadhésion. Dans le cas de l'Ukraine, le soutien international au redressement et à la reconstruction devra être spécifiquement envisagé dans ce contexte.

D. GOUVERNANCE

Depuis 2022, notamment à la suite de la conférence sur l'avenir de l'Europe, des réflexions ont été menées sur les **réformes institutionnelles de l'UE** au Parlement européen, au Conseil, dans les États membres, les groupes de réflexion et le monde universitaire. Dans la perspective de l'élargissement, ce débat a acquis un nouveau caractère d'urgence.

Jusqu'à présent, aucun consensus n'a été dégagé sur la meilleure manière d'aborder cette question. Si certains appellent à une réforme des traités actuels de l'Union, en particulier le Parlement européen, d'autres proposent des adaptations spécifiques grâce à l'activation des possibilités inexploitées inscrites dans les traités. Enfin, certains affirment que les traités ont été conçus pour être «à l'épreuve de l'élargissement».

Alors que la Commission a indiqué *qu'elle soutenait la modification des traités, «si et lorsque ce sera nécessaire»*, elle estime qu'il est possible d'améliorer rapidement la gouvernance de l'UE **en exploitant pleinement le potentiel des traités actuels**.

Des questions relatives à la capacité d'action de l'UE se posent déjà dans une Union à 27 États membres. Cela concerne en particulier les **règles de vote à l'unanimité au sein du Conseil**. Si la plupart des décisions sont désormais prises à la majorité qualifiée au Conseil, dans certains domaines, les décisions doivent être prises à **l'unanimité** au sein du Conseil, comme c'est le cas pour la fiscalité, la politique étrangère et certaines questions sociales. Dans une Union élargie, l'unanimité sera encore plus difficile à atteindre, avec un risque accru de blocage des décisions par un seul État membre.

Les traités prévoient déjà des **«clauses passerelles»² pour passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée** au sein du Conseil dans des domaines clés. Pour être activées, ces clauses nécessitent une décision unanime du Conseil de l'Union européenne ou du Conseil

¹ Comme, par exemple, une meilleure orientation axée sur la performance, comprenant un soutien financier pour la mise en œuvre des réformes, la conditionnalité des politiques, etc.

² Les traités prévoient deux «clauses passerelles» générales au titre de l'article 48, paragraphe 7, du traité UE et six clauses passerelles spécifiques visant à modifier la prise de décision dans les domaines suivants: la PESC (article 31, paragraphe 3, du traité UE); le droit de la famille ayant une incidence transfrontière (article 81, paragraphe 3, du TFUE); la politique sociale (article 153, paragraphe 2, du TFUE); la politique environnementale (article 192, paragraphe 2, du TFUE); le CFP (article 312, paragraphe 2, du TFUE) et la coopération renforcée (article 333 du TFUE).

européen. En 2018 et 2019, la Commission a formulé des propositions concrètes à cet effet dans les domaines de la politique étrangère, de la politique fiscale, de la politique sociale, de la politique en matière d'énergie et de climat, mais celles-ci n'ont pas été suivies. Depuis lors, différentes solutions, telles que les nouveaux freins d'urgence ou l'extension des abstentions constructives, ont été proposées.

Certains États membres s'opposent au passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, car ils craignent de devenir isolés sur des questions d'intérêt stratégique national essentiel. La Commission estime qu'il est possible de s'écarter de l'unanimité sans mettre en péril les intérêts stratégiques des États membres. Pour ce faire, il est possible de **combiner l'activation des «clauses passerelles» des traités avec des garanties appropriées et proportionnées pour tenir compte de ces intérêts nationaux stratégiques**. Dans la pratique, cela signifierait que la décision du Conseil ou du Conseil européen activant la passerelle pourrait être accompagnée de conclusions du Conseil européen qui prévoient la possibilité pour un ou plusieurs États membres d'invoquer des motifs d'intérêt national exceptionnels pour poursuivre les discussions en vue de parvenir à une solution satisfaisante, ou de saisir le Conseil européen pour délibérer sur la question.

Outre les divers modes de scrutin, les traités prévoient la possibilité pour les États membres de **s'intégrer à des rythmes différents**. Citons par exemple la coopération renforcée, qui est possible en particulier dans des domaines de compétence partagée – comme dans le cas du Parquet européen – ou les options de participation et de non-participation lorsque les traités de l'UE le prévoient, ou encore l'inclusion de nouveaux États membres dans la coopération structurée permanente. Cette **«différenciation»** peut faire partie de l'équation au sein d'une Union élargie à plus de 30 États membres, en utilisant l'éventail d'outils et de mécanismes disponibles dans le cadre juridique actuel de l'UE. Ces options de flexibilité ne fonctionnent que tant que les principales politiques, ainsi que l'ensemble des principes et valeurs fondamentaux de l'Union européenne, restent partagés et respectés par tous les États membres.

Conformément à l'appel lancé par le Conseil européen en faveur d'une accélération du processus d'adhésion, le processus d'élargissement lui-même pourrait faire l'objet d'un examen. La possibilité d'habiliter le Conseil à statuer à la majorité qualifiée pourrait être étudiée pour **certaines étapes intermédiaires du processus d'élargissement**. La clôture des chapitres de négociation devrait continuer à être décidée à l'unanimité par tous les États membres, de même que la décision finale sur l'adhésion effective d'un nouveau membre à l'Union européenne.

Enfin, une Union élargie à plus de 30 États membres soulève des questions immédiates sur la **composition des institutions de l'UE**. Pour la Commission européenne, les traités permettent déjà de choisir d'avoir un exécutif resserré (correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres) ou de maintenir le système actuel d'un membre par État membre, comme le Conseil européen l'a fait jusqu'à présent.

Une Union élargie impliquera aussi inévitablement **davantage de travail pour les institutions de l'UE dans de nombreux domaines**, de la conception et de l'analyse des politiques à la mise en œuvre, à l'application, à la bonne gestion financière et à la bonne

administration, en plus des différentes nouvelles tâches que l'Union a assumées ces dernières années. Les agences et organes de l'UE (par exemple Europol, Frontex, Eurojust, les autorités européennes de surveillance) ou les réseaux (par exemple, le réseau européen de la concurrence, les agences nationales Erasmus+) seront également touchés. La charge de travail à venir en matière de mise en œuvre devra être prise en compte, car il est essentiel de préserver l'intégrité et le fonctionnement de l'Union européenne.

3. Conclusion

La présente communication montre qu'une Union plus vaste revêt une importance stratégique, car elle possède un potentiel politique et économique important, tant sur le plan extérieur qu'intérieur. La maximisation de ces possibilités dépendra de notre capacité à identifier, définir et anticiper les domaines à améliorer et à définir une stratégie claire sur la manière de progresser sur les volets parallèles de l'élargissement et des réformes de l'UE. Elle alimente les discussions sur l'élargissement au sein des institutions européennes et des États membres.

La présente communication lance les travaux relatifs aux réexamens des politiques annoncés par la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union de 2023. La Commission procédera à ces réexamens au début de l'année 2025. Ces derniers peuvent prendre différentes formes en fonction des secteurs et devraient bénéficier de la contribution des parties prenantes sur les incidences spécifiques d'une Union élargie sur les différentes politiques. Sur la base des résultats des examens, des propositions de réforme de fond dans différents secteurs, y compris la préparation de la proposition de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), pourraient alors constituer une deuxième étape de ce processus.