SÉNAT	Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Note d'information
20 Janvier 2011

Cette note d'information est un document de travail qui n'engage pas la commission

L'élargissement de l'Union européenne

***

Depuis l'adhésion de dix nouveaux Etats membres, en mai 2004, rejoints par la Roumanie et la Bulgarie, en janvier 2007, l'Union européenne compte **vingt-sept Etats membres**.

La politique d'élargissement de l'Union européenne est régie par l'article 49 du traité sur l'Union européenne, qui dispose que *« tout État européen qui respecte ses valeurs (…) et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union »*.

Cinq pays sont actuellement candidats : la Croatie, la Turquie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro et l'Islande. Les négociations d'adhésion avec la Croatie et la Turquie ont démarré le 3 octobre 2005. Les négociations en vue de l'adhésion de l'Islande à l'Union européenne ont été ouvertes le 26 juillet 2010. L'ancienne République yougoslave de Macédoine est devenue un pays candidat en décembre 2005, mais les négociations d'adhésion n'ont pas encore commencé. Enfin, lors du Conseil européen, des 16 et 17 décembre 2010, le Monténégro s'est vu reconnaître la qualité de pays candidat, sans pour autant fixer de date pour l'ouverture des négociations.

Les autres pays des Balkans occidentaux, c'est-à-dire l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo (en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies) ont été assurés de pouvoir adhérer à l'Union européenne lorsqu'ils seront prêts. On les appelle les **« pays candidats potentiels »**.

Le 9 novembre 2010, la Commission européenne a publié une communication sur la ***« stratégie d'élargissement et les principaux défis 2010-2011 »***, ainsi que des **rapports de progrès** et des **rapports de suivi** sur les pays candidats et les pays candidats potentiels.

A l'initiative de la France, **une réflexion sur la stratégie d'élargissement** a été initiée au niveau européen en 2006, notamment dans le contexte du lancement des négociations avec la Turquie et des résultats négatifs des référendums français et néerlandais sur le traité constitutionnel. Cette réflexion se concentre, d'une part, sur les modalités de conduite du processus d'élargissement envers les pays candidats, et, d'autre part, sur la question de la capacité de l'Union européenne à absorber de nouveaux Etats membres. A la suite de cette réflexion, le Conseil européen a adopté une stratégie fondée sur ***« un consensus renouvelé sur l'élargissement »*** et les modalités régissant le processus d'adhésion ont été renforcées.

I. Le processus d'élargissement de l'Union européenne

A. La procédure

La procédure d'adhésion à l'Union européenne comprend plusieurs étapes.

La première est le **dépôt de la candidature**. Elle est adressée au Conseil, mais celui-ci attend l'avis de la Commission avant toute décision. Le Parlement européen et les Parlements nationaux sont informés de la demande d'adhésion.

Une fois connu l'avis de la Commission, le Conseil peut décider **à l'unanimité** de reconnaître au pays demandeur **le statut de « pays candidat »** ou bien refuser la candidature (le seul cas étant à ce jour la candidature du Maroc en 1987).

Le traité sur l'Union européenne pose une **double condition** pour qu'un pays obtienne le statut de « pays candidat » : être un pays européen et un Etat démocratique. Le statut de pays candidat ne préjuge en rien de l'admission de ce pays dans l'Union européenne

La reconnaissance du statut de « pays candidat » n'entraîne pas automatiquement l'ouverture immédiate de négociations d'adhésion. Pour certains pays, qui ont besoin de temps pour se rapprocher des standards européens, une **stratégie de préadhésion** est mise en œuvre. Elle a pour objectif de familiariser le candidat avec les procédures et les politiques de l'UE en lui offrant la possibilité de participer à des programmes communautaires et en lui accordant une aide financière. Ce soutien est destiné à aider ces pays à entreprendre les réformes politiques, économiques et institutionnelles nécessaires pour respecter les normes européennes.

Les **négociations d'adhésion** sont menées entre le pays demandeur et l'Union européenne, c'est-à-dire les Etats membres et la Commission européenne. Elles se déroulent par chapitres – 35 au total – et portent sur la reprise de l' « acquis communautaire » et la reconnaissance éventuelle de périodes transitoires (à la demande du pays candidat ou des Etats membres). Aucun chapitre ne peut être ouvert ou clos sans l'accord de tous les Etats membres.

Lorsque les négociations ont abouti à un accord, celui-ci est repris dans un traité d'adhésion, qui doit être approuvé par le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, puis par le Conseil statuant à l'unanimité.

Enfin, le traité d'adhésion doit être ratifié par tous les Etats membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives », ce qui signifie en pratique qu'il doit être approuvé, dans chaque pays membre, par voie parlementaire ou par voie référendaire.

B. Les critères

Depuis le Conseil européen de Copenhague, en décembre 1993, **quatre critères** doivent être réunis pour qu'un pays puisse adhérer à l'Union européenne :

- **critère politique** : institutions stables garantissant la démocratie, l'Etat de droit, le respect des minorités et leur protection ;
- **critique économique** : économie de marché viable et capable de faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union ;

- **acquis communautaire** : aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

- **Le quatrième et dernier critère, évoqué par le Conseil européen de Copenhague, n'est pas lié au pays candidat, mais à l'Union européenne elle-même : il s'agit de la prise en compte de la « capacité d'absorption » de l'Union européenne**, c'est-à-dire la capacité de l'Union européenne d'assimiler de nouveaux Etats membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne.

C. La stratégie d'élargissement

Dans ses conclusions de juin et décembre 2006, le Conseil européen a arrêté les principes de la stratégie d'élargissement.

Dans ses conclusions de juin 2006, le Conseil européen a souligné *« qu'il convient de tout mettre en œuvre pour préserver la cohésion et l'efficacité de l'Union »*. Il a rappelé que *« le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité d'absorption de l'Union »* et invité la Commission européenne à établir, au moment de la présentation de ses rapports annuels, un rapport spécial sur la capacité d'absorption qui devrait également porter sur *« la question de la perception actuelle et future de l'élargissement par les citoyens et tenir compte de la nécessité de bien expliquer le processus d'élargissement à la population de l'Union »*.

Dans ses conclusions de décembre 2006, le Conseil européen a adopté un ***« consensus renouvelé sur l'élargissement »***, qui rappelle et précise les principes directeurs de la politique d'élargissement de l'Union européenne. Aux termes de ses conclusions, la conduite de cette politique repose sur *« la consolidation des engagements, une conditionnalité équitable et rigoureuse, une meilleure communication et la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux membres »*. Rappelant que *« l'élargissement a été un succès pour l'Union et l'Europe dans son ensemble »*, le Conseil européen note qu' *« afin de permettre à l'Union européenne de maintenir sa capacité d'intégration, les pays en voie d'adhésion doivent être disposés à assumer pleinement les obligations qui découlent de l'adhésion à l'Union et être en mesure de le faire, et l'Union, pour sa part, doit pouvoir fonctionner efficacement et aller de l'avant. Ces deux aspects sont essentiels si l'on veut gagner un soutien large et durable de l'opinion publique, qui devrait également être mobilisée par une plus grande transparence et une meilleure communication »*.

Le Conseil européen rappelle que **les dispositions régissant le processus d'adhésion ont été renforcées** en prévoyant **une stricte conditionnalité** à tous les stades des négociations. Il *« approuve les améliorations suggérées par la Commission européenne en ce qui concerne la gestion et la qualité des négociations (…). Le rythme du processus d'adhésion dépend des résultats des réformes menées dans le pays participant aux négociations, chaque pays étant jugé selon ses propres mérites. L'Union s'abstiendra de fixer d'éventuelles dates limites pour l'adhésion tant que les négociations ne seront pas sur le point d'aboutir »*. S'agissant de la capacité d'absorption en particulier, le Conseil européen invite la Commission à évaluer les incidences de futures adhésions sur les principaux domaines d'action de l'Union et souligne que *« la réussite de l'intégration européenne exige que les institutions de l'UE fonctionnent efficacement et que les politiques de l'UE soient développées encore et financées de manière durable »*.

II. <u>État des lieux des négociations d'adhésion ou des progrès</u>

A. Les négociations d'adhésion avec la Croatie, l'Islande et la Turquie

1°) Les négociations d'adhésion avec la Croatie

La Croatie est le pays candidat le plus avancé dans ses négociations d'adhésion avec l'Union européenne. Au 1er janvier 2011, **28 chapitres sur les 35** de la négociation d'adhésion avaient été provisoirement clos.

La Croatie s'est fixé pour objectif d'achever les négociations d'adhésion au premier semestre 2011 et la présidence hongroise de l'Union européenne a repris cet objectif à son compte. Compte tenu des délais nécessaires pour la ratification du traité d'adhésion, l'adhésion de la Croatie à l'Union pourrait, dans le meilleur des cas, intervenir au 1er janvier 2013.

La Croatie a déposé sa candidature en février 2003 et elle a été reconnue candidate à l'adhésion en juin 2004. Les négociations d'adhésion ont été ouvertes en octobre 2005 après que le Conseil européen ait jugé que la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie était satisfaisante.

Les négociations d'adhésion ont été bloquées pendant une année entre 2008 et 2009, en raison d'un différend avec la Slovénie sur la délimitation de la frontière terrestre et surtout maritime. Ce problème a été réglé par la signature d'un accord renvoyant la question à un tribunal arbitral, qui devrait statuer sur ce problème après l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne. Cet accord a été ratifié par la Croatie fin 2009 puis par la Slovénie en avril 2010 avant d'être confirmé par un référendum consultatif en Slovénie début juin 2010.

Le processus d'adhésion de la Croatie a bénéficié d'un soutient d'environ 917 millions d'euros d'aide communautaire entre 1991 et 2006 et 910 millions d'euros ont été programmés pour la période 2007-2013 au titre de l'instrument de préadhésion (IPA).

Dans son dernier rapport de progrès de novembre 2010, la Commission européenne a conclu qu'au vu des progrès, dans l'ensemble satisfaisants, accomplis par la Croatie, dans de nombreux domaines, les négociations étaient entrées dans leur phase finale.

Elle estime toutefois que les efforts doivent être poursuivis, en particulier dans le domaine judiciaire et ceux des réformes administratives, des droits des minorités, du retour des réfugiés et des crimes de guerre. Elle relève, en particulier, que *« la réforme judiciaire s'est poursuivie, mais des défis subsistent en ce qui concerne l'application de critères objectifs et transparents pour la nomination des juges et procureurs, la poursuite de la réduction de l'arriéré judiciaire et la longueur des procédures, ainsi que l'amélioration de l'exécution des décisions. La corruption reste endémique dans de nombreux secteurs. Les nouveaux instruments et structures n'ont pas encore été pleinement expérimentés dans la pratique, en particulier la capacité des tribunaux à traiter des affaires de plus en plus nombreuses et complexes. Pour parvenir à des résultats tangibles en matière de réforme de l'administration publique, il est nécessaire de renforcer l'engagement politique et d'améliorer la coordination entre les principaux acteurs concernés ».*

2°) Les négociations d'adhésion avec l'Islande

Les liens entre l'Islande et la Communauté européenne remontent à 1970, date à laquelle l'Islande a intégré la zone de libre échange instaurée par l'Accord européen de libre-échange (AELE) conclu en 196 0 avec la Norvège et le Liechtenstein, rejoints ensuite par la Suisse. Les relations commerciales entre l'Union européenne et l'Islande se sont intensifiées en 1994 avec la participation de l'Islande à l'espace économique européen (EEE), qui recouvre les quatre libertés (marchandises, services, capitaux et personnes) et instaure une coopération approfondie entre l'UE et les pays de l'AELE dans plusieurs secteurs tels que la recherche, l'éducation, la politique sociale ou encore l'environnement. En revanche, certains domaines, tels que l'agriculture, la pêche et la coordination des politiques douanières sont exclus de l'EEE. Ainsi, l'Islande doit appliquer environ 80 % de la législation relative au marché unique. Elle participe en outre à l'espace Schengen depuis mars 2001.

L'effondrement du système bancaire islandais en octobre 2008 a conduit à une nationalisation en urgence des trois plus grandes banques du pays et à une chute brutale de la couronne islandaise. La quasi-faillite du pays a été évitée notamment grâce au recours à l'aide du FMI. Ces circonstances économiques particulièrement difficiles ont précipité la candidature de l'Islande à l'Union européenne.

A la suite des élections législatives d'avril 2009, pendant lesquelles la question de l'adhésion à l'Union européenne a dominé le débat public, le nouveau gouvernement, soutenu par une coalition entre sociaux démocrates et verts, a déposé une motion au Parlement proposant d'adresser une candidature à l'Union européenne. Cette motion a été adoptée en juillet 2009 à une courte majorité (33 voix pour, 28 contre et 3 abstentions) et la demande d'adhésion de l'Islande à l'Union européenne a été présentée le jour même.

Après l'avis favorable de la Commission européenne, le Conseil européen du 17 juin 2010 a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Islande.

D'après l'avis de la Commission européenne, la candidature de l'Islande à l'Union européenne est facilitée par son appartenance à l'espace économique européen. Les principales difficultés portent sur :
- **la pêche** : ce secteur présente une importance fondamentale pour l'Islande car il s'agit d'un symbole d'indépendance et un élément de son identité, mais aussi pour la France au vu des enjeux économiques qu'il recèle. Les difficultés portent principalement sur le calcul de la répartition des quotas communautaires, le partage des ressources halieutiques et l'ouverture de ce secteur aux investisseurs européens ;
- **l'agriculture** : particulièrement peu compétitive et protégée, l'agriculture, et notamment le système des aides agricoles, devra être adaptée à la politique agricole commune ;
- **la libre circulation des capitaux et les services financiers** : L'Islande devra restructurer son secteur bancaire, lever intégralement le contrôle des mouvements de capitaux mis en place après l'effondrement du système financier et assurer une complète liberté de circulation des capitaux
- **l'environnement** : la pratique islandaise de chasse et de commercialisation des cétacés n'est pas compatible avec la législation communautaire protectrice des espèces.

A ces difficultés, s'ajoute le différend relatif à l'**« affaire Icesave » :**
Lors de la crise financière de l'automne 2008, la banque islandaise Landsbanki, implantée au Royaume-Uni et aux Pays-Bas par le biais de sa succursale Icesave, a fait faillite. Les deux Etats membres se sont alors substitués au fonds de garantie des dépôts islandais pour rembourser leurs déposants. Ils se sont ensuite tournés vers l'Islande pour qu'elle couvre ses obligations en tant que membre de l'EEE au titre de la directive de 1994 sur la garantie des dépôts. Un accord a été trouvé en octobre 2009 et ratifié par le parlement islandais en décembre 2009, mais le 6 mars 2010 les Islandais ont refusé, par référendum, de l'entériner. L'Autorité de surveillance de l'AELE a adressé au gouvernement islandais, en mai 2010, une lettre de mise en demeure, première étape d'une procédure d'infraction à l'encontre de l'Islande, en faisant valoir qu'en n'accordant pas aux déposants des succursales néerlandaises et britanniques d'Icesave la garantie minimale prévue, l'Islande avait violé la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts.

Enfin, il convient de relever que **l'adhésion ne fait pas l'objet d'un consensus au sein de la classe politique et de l'opinion publique islandaises**. Seule l'Alliance social démocrate actuellement au pouvoir est favorable à l'adhésion à l'UE. Le mouvement gauche-vert, membre de la coalition gouvernementale y est opposé, de même que la plupart des autres formations politiques (notamment le parti de l'indépendance). Les arguments liés à la perte de souveraineté et à la situation de contributeur net dans laquelle se trouverait l'Islande cristallisent l'opposition à l'adhésion partagée, selon les sondages d'opinion, par les deux-tiers des Islandais au moment de l'ouverture des négociations.

Dans son dernier rapport de progrès, de novembre 2010, la Commission européenne confirme dans l'ensemble le bilan positif fait en février sur la préparation de ce pays à l'adhésion. Elle indique que l'Islande répond aux critères politiques et a une économie de marché viable. Le rapport rappelle que, grâce à l'adhésion à l'Espace économique européen, le pays a déjà largement repris l'acquis communautaire. Il précise toutefois que les autorités de ce pays doivent faire de sérieux efforts pour parvenir à un alignement complet avec le droit communautaire dans certains secteurs, comme la pêche, l'agriculture et le développement rural, l'environnement, la libre circulation des capitaux et services financiers.

Si les négociations d'adhésion n'ont été ouvertes qu'en juillet 2010, celles-ci progressent assez rapidement.

3°) Les négociations d'adhésion avec la Turquie

Liée à la Communauté économique européenne par un accord d'association signé en septembre 1963, prévoyant l'établissement d'une Union douanière, entrée en vigueur en mars 1995, la Turquie a déposé sa candidature dès 1987 et s'est vue reconnaître le statut de pays candidat par le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999.

En décembre 2004, le Conseil européen a estimé que la Turquie remplissait suffisamment les critères politiques de Copenhague pour l'ouverture des négociations d'adhésion. Plusieurs conditions ont toutefois été posées à la Turquie pour que les négociations soient effectivement lancées, notamment sur l'entrée en vigueur de réformes politiques importantes et la signature préalable par la Turquie du protocole

étendant l'Union douanière aux dix Etats membres ayant adhéré en mai 2004, dont la République de Chypre (protocole additionnel à l'accord d'Ankara).

Les négociations ont débuté en octobre 2005 à la suite de discussions difficiles sur le cadre de la négociation. La situation a, en effet, été compliquée par le fait que la Turquie, lorsqu'elle a signé en juillet 2005 le protocole d'Ankara, a fait une déclaration rappelant sa position traditionnelle sur la non-reconnaissance de la République de Chypre. L'Union européenne a donc répondu par une déclaration du 21 septembre 2005 aux termes de laquelle elle demande à la Turquie de garantir « la mise en œuvre de manière intégrale et non-discriminatoire du protocole additionnel à l'accord d'Ankara » et l'élimination des entraves à la libre-circulation des marchandises (impossibilité, à ce jour, pour les bateaux et aéronefs en provenance ou en transit via la République de Chypre de pouvoir entrer dans un port ou aéroport turc). L'Union européenne a aussi rappelé que la reconnaissance de tous ses Etats membres est une composante indispensable du processus de négociation.

Constatant le non-respect par la Turquie de ses engagements relatifs au protocole d'Ankara, **le Conseil a décidé en décembre 2006 de geler l'ouverture de huit chapitres de négociation liés à l'union douanière. Le Conseil a en outre confirmé qu'aucun chapitre des négociations ne pourra être clos de manière provisoire tant que la Turquie ne remplira pas ses obligations au titre du protocole d'Ankara.**

Par ailleurs, la France a décidé en 2007 de poursuivre le processus de négociation mais de s'opposer à toute avancée dans la négociation **sur cinq chapitres** qui ne sont compatibles qu'avec une perspective d'adhésion pleine et entière.

Sur les treize chapitres ouverts à ce jour (sur 35), un seul a été provisoirement clos.

Dans son dernier rapport de progrès de novembre 2010, la Commission européenne considère que la Turquie continue de remplir suffisamment les critères politiques. Elle salue notamment les récents changements constitutionnels approuvés par référendum le 12 septembre, en particulier concernant le système judiciaire et la protection des droits fondamentaux. Elle relève néanmoins que l'ouverture démocratique, notamment vis-à-vis de la minorité kurde, n'a pas répondu aux attentes et que, dans le domaine des droits fondamentaux, beaucoup reste à faire, en particulier en ce qui concerne la liberté de la presse. La Commission regrette que la Turquie n'ait toujours pas appliqué le protocole sur l'extension de l'Union douanière et que ses ports et aéroports restent fermés pour Chypre. La Commission critique aussi le fait qu'Ankara n'ait fait aucun progrès vers la normalisation de ses relations bilatérales avec Chypre. Les relations avec la Grèce, en revanche, se sont améliorées. Sur le plan de la politique étrangère, la Commission relève que la Turquie contribue « substantiellement » à la politique européenne de sécurité et de défense même si elle ne s'aligne pas toujours sur la politique étrangère de l'Union européenne (la Commission cite notamment le cas des sanctions votées à l'ONU contre l'Iran). Sur le plan économique, la Commission continue de considérer la Turquie comme une économie de marché viable.

B. Les pays des Balkans occidentaux

Lors du Conseil européen de Zagreb de novembre 2000, puis de Thessalonique de juin 2003, l'Union européenne a affirmé **la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux**, c'est-à-dire **la vocation de ces pays à devenir un jour membre de l'Union européenne**, tout en rappelant les obligations relatives au respect des critères politiques, aux réformes économiques et au règlement pacifique des différends.

La politique de l'Union européenne vis-à-vis des pays des Balkans occidentaux s'inscrit dans le cadre du consensus renouvelé sur l'élargissement et repose notamment sur la fixation de conditionnalités équitables et rigoureuses pour le franchissement de chacune des étapes dans la voie du rapprochement avec l'UE. Ainsi, le Conseil, dans ses conclusions de décembre 2009, a indiqué qu' *« en accomplissant de réels progrès dans les réformes économiques et politiques et en respectant les conditions et critères nécessaires, les candidats potentiels des Balkans occidentaux devraient obtenir le statut de candidat selon leurs mérites propres, le but ultime étant l'adhésion à l'Union européenne ».*

Inspirés des accords européens signés avec les pays d'Europe centrale et orientale, **les accords de stabilisation et d'association (ASA)** conclus entre l'Union européenne et chacun des pays des Balkans occidentaux constituent le cadre institutionnel et politique des relations de ces pays avec l'UE. Ils comportent un important volet économique et prévoient une reprise progressive de l'acquis communautaire.

Des initiatives concrètes ont aussi été développées avec les pays des Balkans occidentaux dans des domaines très variés. Un des principaux volets porte sur **la coopération régionale** et s'est concrétisé par la signature d'un accord commercial régional (l'accord de libre échange centre-européen) à Bucarest en décembre 2006.

D'autres pistes d'approfondissement des relations sont ouvertes, notamment concernant **les contacts entre les personnes** (visas, participation aux programmes communautaires, enseignement supérieur et recherche), le développement de la société civile, la bonne gouvernance, la coopération parlementaire, le développement économique et social ainsi que l'énergie et les transports.

Ainsi, en matière de **visas**, le 19 décembre 2009 a été marquée pour la Serbie, la Macédoine et le Monténégro par la levée de l'obligation de visas pour leurs citoyens se rendant dans l'espace Schengen. En mai 2010, une mesure similaire a été prise (avec un mécanisme de sauvegarde) permettant aux citoyens d'Albanie et de Bosnie-Herzégovine de se rendre dans les pays de l'espace Schengen munis d'un passeport biométrique, sans qu'ils aient besoin d'un visa.

Alors que la Croatie est en voie d'achever les négociations d'adhésion à l'Union, deux pays (le Monténégro et l'ancienne République yougoslave de Macédoine) se sont vu reconnaître la qualité de pays candidat mais, jusqu'à présent, sans ouverture des négociations.

Quatre pays sont des candidats potentiels. Trois ont été désignés comme tels par le Conseil européen en juin 2003 : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie. Le Kosovo les a rejoints en 2008.

1°) L'ancienne République yougoslave de Macédoine

Après avoir signé un Accord de stabilisation et d'association (ASA) le 20 mars 2004, l'ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) s'est vue reconnaître le **statut de pays candidat** lors du Conseil européen du 16 décembre 2005.

Depuis 2005, la Grèce est toutefois opposée à l'ouverture des négociations d'adhésion tant qu'une solution sur la dénomination du pays ne sera pas trouvée. La Grèce conteste depuis 1992 l'appellation de « Macédoine », estimant qu'elle porte une revendication territoriale sur la province grecque homonyme.

Dans son rapport annuel d'octobre 2009, la Commission européenne encourage l'Ancienne république yougoslave de Macédoine à poursuivre sur la voie des réformes, notamment en matière de lutte contre la corruption, où des progrès ont été enregistrés. Le gouvernement macédonien est félicité pour les conditions dans lesquelles se sont déroulées les élections présidentielle et locales et pour son bilan économique, qui rapproche le pays d'une "économie de marché viable", statut nécessaire à l'entrée dans l'UE.

Dans son rapport de novembre 2010, la Commission européenne considère que le pays continue à remplir suffisamment les critères politiques mais que des efforts supplémentaires sont nécessaires, notamment dans le domaine de l'indépendance de la justice, la réforme de l'administration, la liberté d'expression et de la presse. Le dialogue politique doit également être renforcé. La corruption reste, elle aussi, un « problème sérieux ». A propos du conflit avec la Grèce sur la dénomination du pays, la Commission appelle les deux parties à s'abstenir d'actions ou de déclarations qui pourraient avoir un impact négatif sur les relations. « Maintenir de bonnes relations de voisinage, y compris en trouvant une solution mutuellement acceptable au problème du nom sous les auspices de l'ONU, reste très important » souligne la Commission. Sur le plan économique, la Commission européenne considère que l'ARYM est « bien avancée » sur sa route vers une économie de marché.

2°) Le Monténégro

Le 21 mai 2006, les Monténégrins ont voté en faveur de l'indépendance de l'ex-République yougoslave, jusqu'ici rattachée à la Serbie. L'indépendance du pays a été reconnue par l'Union européenne le 12 juin 2006.

Le 15 octobre 2007, l'accord d'association et de stabilisation entre le Monténégro et l'UE a été signé à Luxembourg et il est entré en vigueur le 1er mai 2010. Le 15 décembre 2008, le Monténégro a présenté sa candidature à l'adhésion.

Dans son rapport du 9 novembre 2010, la Commission européenne a estimé que le Monténégro était suffisamment avancé dans ses réformes pour se voir reconnaître la qualité de pays candidat mais qu'il était encore trop tôt pour ouvrir les négociations d'adhésion.

Elle relève que le Monténégro a continué de progresser dans le respect des critères politiques. Ce pays a amélioré son cadre juridique et renforcé ses capacités administratives et institutionnelles. La mise en œuvre présente néanmoins des lacunes.

Le Monténégro doit mettre en œuvre et appliquer sa législation d'une manière effective dans tous les domaines. Selon la Commission, il faut sensibiliser davantage l'administration, la police et l'appareil judiciaire à l'application des normes de l'UE en la matière. L'efficacité des politiques de lutte contre les discriminations, la liberté d'expression et les relations du gouvernement avec la société civile, de même que la situation des personnes déplacées provenant de la Croatie, de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo sont les principaux sujets de préoccupation. Le Monténégro doit également intensifier ses efforts pour consolider l'Etat de droit, notamment en ce qui concerne la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, qui continuent de poser un sérieux problème.
Le Monténégro joue un rôle constructif dans le maintien de la stabilité régionale et la promotion de bonnes relations de voisinage avec les autres pays des Balkans occidentaux et les pays de l'UE.
En matière économique, la Commission note que le Monténégro a adopté d'importantes mesures afin de mettre en place une économie de marché viable. Pour être considéré comme telle, le pays doit toutefois continuer à remédier aux déséquilibres internes et externes, ainsi qu'aux faiblesses existantes, notamment dans le secteur financier et le fonctionnement des marchés du travail.
Enfin, la Commission considère que, si le Monténégro a encore progressé dans l'alignement de sa législation sur les normes européennes, il doit néanmoins déployer des efforts supplémentaires pour aligner sa législation sur celle de l'Union européenne. D'après la Commission, le pays a beaucoup de mal à mettre en œuvre et à faire respecter la législation. Les capacités administratives et judiciaires restent, dans l'ensemble, limitées et le Monténégro devra déployer des efforts soutenus pour les renforcer, afin de pouvoir assumer les obligations découlant de l'adhésion à moyen terme.

Sur la base de cet avis, les chefs d'Etats et de gouvernements réunis en Conseil Européen ont, le 17 décembre 2010, accordé au Monténégro le statut de pays candidat à l'adhésion, sans toutefois fixer de date pour l'ouverture des négociations d'adhésion.

3°) L'Albanie

Un Accord de stabilisation et d'association (ASA) a été conclu le 12 juin 2006 et entré en vigueur le 1er avril 2009.

En avril 2009, l'Albanie a présenté sa candidature à l'adhésion à l'Union, qui a été transmise en novembre 2009 à la Commission européenne.

En décembre 2009, le Conseil a salué les progrès réalisés par l'Albanie, notamment en matière de réforme électorale, mais il a aussi rappelé les défis à relever : lutte contre la criminalité organisée et la corruption, bon fonctionnement des institutions publiques, en particulier l'indépendance du pouvoir judiciaire, renforcement des capacités administratives et la liberté des médias.

Dans ses conclusions de juin 2010, le Conseil a fait par de sa préoccupation quant à la situation politique en Albanie à la suite des élections de juin 2009. Le blocus du Parlement par l'opposition a certes été levé grâce à une médiation européenne, mais le Conseil souligne la nécessité qu'une solution durable soit trouvée, rappelant la responsabilité du gouvernement et de l'opposition dans le recherche de cette solution.

Dans son avis, du 9 novembre 2010, la Commission européenne estime que l'Albanie n'est pas encore prête à recevoir le statut de pays candidat et encore moins pour entamer des négociations d'adhésion. Selon la Commission, si l'Albanie a progressé dans le respect des critères politiques, ce pays devra néanmoins redoubler d'efforts pour remédier aux insuffisances qui subsistent dans le domaine politique. Les institutions démocratiques du pays, notamment le Parlement, ne sont pas encore assez stables et efficaces, Le dialogue politique se déroule dans un climat conflictuel et peu respectueux de l'esprit démocratique en raison notamment du blocage consécutif aux élections de juin 2009. L'administration publique reste vulnérable et politisée. Les mesures prises pour assurer le respect de l'Etat de droit restent insuffisantes. Le bilan concernant l'efficacité de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée doit être amélioré. En matière économique, l'Albanie doit encore faire des progrès pour devenir une économie de marché viable.

4°) La Bosnie-Herzégovine

L'accord de stabilisation et d'association avec la Bosnie-Herzégovine a été signé en juin 2008 et devrait entrer en vigueur prochainement, après sa ratification par la France, en décembre dernier. La conclusion de l'ASA avait été notamment subordonnée à la réforme de la police.

En décembre 2009, le Conseil s'est déclaré préoccupé par l'évolution de la situation politique et a engagé le pays à accélérer de toute urgence les réformes. Le Conseil a appelé la Bosnie-Herzégovine à remplir les conditions nécessaires pour la fermeture du Bureau du Haut Représentant (BHR) et a indiqué **qu'il ne serait pas en mesure d'examiner sa candidature à l'UE avant que la transition du BHR vers une présence renforcée de l'UE n'ait été actée.**

La fermeture du BHR est subordonnée à la mise en œuvre préalable de cinq objectifs (accord sur la répartition des propriétés de l'Etat, répartition des propriétés militaires, pérennisation du statut spécial du district de Brcko, soutenabilité budgétaire, renforcement de l'Etat de droit) et deux conditions (signature de l'ASA et évaluation positive de la situation en Bosnie-Herzégovine), définis lors du comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix de février 2008. Les blocages politiques qui existent aujourd'hui en Bosnie-Herzégovine empêchent la réalisation des « 5+2 », notamment en ce qui concerne la répartition des biens civils et militaires entre l'Etat et les entités (Republika Srpska et fédération croato-bosniaque).

Dans son dernier rapport de suivi, de novembre 2010, la Commission européenne relève que la Bosnie-Herzégovine n'a fait que des progrès limités vers le respect des critères politiques, par exemple dans les domaines de l'état de droit, la gestion des frontières, la politique de migration ou encore la coopération et la réconciliation régionale. Cependant, la mise en œuvre pratique des réformes est insuffisante et le climat politique reste très tendu, avec beaucoup de « rhétorique nationaliste ». « L'absence d'une vision commune des dirigeants politiques sur la direction que le pays devrait prendre est en train de bloquer les réformes liées à l'UE et empêche tout progrès sur la voie vers l'UE » déplore la Commission. La corruption reste également un « problème sérieux ». En matière économique, le pays n'a fait que « peu de progrès supplémentaires vers une économie de marché en état de marche ».

5°) La Serbie

En octobre 2005, l'Union européenne et la Serbie-et-Monténégro ont entamé des négociations en vue de la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association (ASA). Les négociations ont abouti en novembre 2007 et l'ASA a été signé, avec le gouvernement serbe de coalition pro-européenne en avril 2008. La ratification de l'ASA a été soumise à la condition de la « pleine et entière coopération de la Serbie avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », notamment pour la recherche des deux fugitifs (Radko Mladic et Goran Hadzic). Dans ses conclusions du 14 juin 2010, le Conseil a estimé, au vu du rapport du procureur Serge Brammertz transmis au Conseil de sécurité de l'ONU, que l'amélioration de la coopération de la Serbie avec le TPIY permettait d'engager le processus de ratification de l'ASA.

La Serbie a déposé sa candidature à l'Union européenne le 22 décembre 2009. Dans ses conclusions du 14 juin 2010, le Conseil a décidé de reporter la transmission de la candidature serbe à la Commission en maintenant la conditionnalité relative à la pleine coopération avec le TPIY. L'arrestation effective de Goran Hadzic et Ratko Mladic inculpés par le TPIY constitue une condition pour la poursuite du processus d'adhésion du pays.

Dans son dernier rapport de novembre 2010, la Commission européenne relève que la Serbie a fait des progrès vers le respect des critères politiques. Mais des problèmes subsistent encore en ce qui concerne notamment la justice, la corruption qui demeure un « problème sérieux », la liberté de la presse, la protection des droits des femmes et des enfants ou le retour des réfugiés. Sur le plan international, la Commission salue l' « approche constructive » de Belgrade vis-à-vis des développements en Bosnie-Herzégovine. Elle note aussi qu' « en dépit de la coopération active de la Serbie avec le TPIY, les deux derniers fugitifs recherchés par le tribunal sont toujours en fuite ». La pleine coopération avec le TPIY reste une condition importante à remplir pour l'adhésion à l'UE souligne la Commission. La Serbie a également réalisé des progrès importants dans ses relations bilatérales avec ses voisins, notamment la Croatie et la Bosnie. Une solution acceptable et durable devra être trouvée le plus rapidement possible pour permettre la participation de la Serbie et du Kosovo dans les fora régionaux. Sur le plan économique, la Commission considère que la Serbie n'a fait que des « progrès limités » vers une économie de marché viable. D'après la Commission, le pays doit faire davantage d'efforts pour restructurer son économie s'il veut un jour joindre le marché intérieur de l'UE.

Si la Serbie continue de ne pas reconnaître l'indépendance du Kosovo, Belgrade et Pristina se disent désormais prêts à un « dialogue ».

Ce dialogue pourrait toutefois être remis en cause par le rapport de M. Dick Marty, membre de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui accuse le Premier ministre kosovar Hashim Thaçi d'avoir personnellement organisé, entre 1998 et 2001, un trafic d'organes de prisonniers serbes détenus par la guérilla de l'UCK.

6°) Le Kosovo

Le Kosovo a déclaré unilatéralement son indépendance en février 2008. Le pays est reconnu à ce jour par 72 Etats membres de l'ONU, dont les Etats-Unis et 22 Etats membres de l'Union européenne (tous sauf Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie). Il est membre du Fonds monétaire international et de la Banque Mondiale depuis juin 2009.

Dans un avis consultatif rendu le 22 juillet 2010, la Cour internationale de Justice a estimé que la déclaration d'indépendance du Kosovo ne violait pas le droit international.

Depuis décembre 2008 a été déployée la mission civile la plus importante de l'Union européenne, EULEX, devenue opérationnelle en avril 2009, forte d'environ 2 600 personnes, dont 1 620 internationaux (180 français). Cette mission dispose de pouvoirs en matière de police, de justice et de douanes.

En décembre 2009, le Conseil avait noté que la situation restait fragile et avait rappelé les défis majeurs auxquels le Kosovo était confronté, notamment la construction d'un Etat de droit, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, le renforcement des capacités administratives, la protection des minorités et la préservation de l'héritage religieux et culturel. Le Conseil a, par ailleurs, salué l'intention de la Commission de présenter « une étude pour renforcer le développement politique et socio-économique du Kosovo » et s'est félicité de la présentation de la communication sur la concrétisation de la perspective européenne du Kosovo. Il a en particulier invité la Commission à « prendre les mesures nécessaires pour aider le Kosovo à progresser sur la voie du rapprochement avec l'UE, conformément à la perspective européenne de la région ». **La communication de la Commission suggère notamment de renforcer les relations commerciales entre l'UE et le Kosovo et d'instaurer un dialogue sur les visas quand les réformes nécessaires auront été effectuées, notamment en termes de réadmission**.

La Commission européenne a indiqué, dans son rapport du 9 novembre 2010, que le Kosovo avait fait des progrès concernant le respect des critères politiques. Le gouvernement a renforcé son engagement en faveur des réformes et créé un ministère pour l'intégration européenne. Le dialogue avec l'Union européenne sur le processus de stabilisation et d'association a été mené à bien par le gouvernement. Les autorités doivent toutefois accélérer le rythme des réformes. La capacité administrative reste faible et la justice ne fonctionne pas correctement. L'état de droit reste une « préoccupation importante ». Des mesures anti-corruption doivent être prises et des opérations lancées pour lutter contre le crime organisé, le trafic de drogue et le blanchiment d'argent. La liberté d'expression n'est toujours pas garantie en pratique. Les progrès réalisés vers la création d'une économie de marché n'ont été que limités.

Informations générales sur les pays candidats et les candidats potentiels

Pays candidats

Croatie (HR) - 56 542 Km² - 4,49 millions hab.

- Capitale : Zagreb ;
- M. Ivo Josipovic (Président de la République - SPD) ; Mme Jadranka Kosor (Premier ministre - droite HDZ - 3 juillet 2009)
- 21 régions, 6 935 communes (villes et municipalités)

Ancienne République Yougoslave de Macédoine (MK) 25 713 Km² - 2,46 millions hab.

- Capitale : Skopje ;
- M. Gjorge Ivanov (Président de la République - parti conservateur VMRO-DPMNE - 6 avril 2009) ; M. Nikola Gruevski (Premier ministre - parti conservateur VMRO-DPMNE - juillet 2008)

Turquie (TR) - 814 578 Km²- 72,56 millions hab.

- Capitale : Ankara ;
- M. Abdullah Gühl (Président de la République) ; M. Recep Tayyip Erdogan (Premier ministre - parti islamiste modéré AKP)
- 81 provinces

Islande - 103 125 Km² - 320 000 hab.

- Capitale : Reykjavík ;
- M. Ólafur Ragnar Grímsson (Président de la République - août 1996), Mme Jóhanna Sigurðardóttir (Premier ministre - février 2009) ;

Monténégro - 13 812 Km² - 0,67 million hab

- Capitale : Podgorica ;
- M. Filip Vujanovic; (Président de la République) ; M. Milo Djukanovic (Premier ministre - février 2008)

Pays candidats potentiels

Albanie - 28 748 Km² - 3,15 millions hab.

- Capitale : Tirana ;
- M. Bamir Topi (Président de la République - juillet 2007) ; M. Sali Berisha (Premier ministre - avril 2007)

Bosnie-Herzégovine - 51 066 Km² - 3,85 millions hab.

- Captiale : Sarajevo ;
- Présidence collégiale tournante (membres élus pour 4 ans et rotation tous les huit mois) : M. Nebojša Radmanovic, membre bosno-serbe ; M. Željko Komsić, membre bosno-croate ; M. Haris Silajdžic, membre bosniaque (Président en exercice depuis mars 2008) ; M. Nikola Špiric (Président du Conseil des ministres)

Kosovo - 10 887 Km² - 2 100 000 hab.

- Capitale : Pristina ;
- M. Fatmir Sejdiu (Président de la République – réélu en février 2008), M. Hashim Thaçi (Premier ministre – janvier 2008) ;

Serbie - 88 361 Km² - 9,8 millions hab.

- Capitale : Belgrade ;
- M. Boris Tadic (Président de la République) ; M. Mirko Cvetkovic (Premier ministre - juillet 2008)