

Évaluation du paquet Élargissement 2010 de la Commission européenne

Introduction

Le 9 novembre 2010, la Commission européenne a présenté son paquet annuel Élargissement, composé cette année de la communication « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2010-2011 » et des rapports d'avancement des pays candidats (Croatie, Macédoine, Turquie et Islande) et des candidats potentiels (Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo). Elle a également publié son avis sur les demandes d'adhésion de l'Albanie et du Monténégro.

Le présent document expose le point de vue des Pays-Bas sur l'analyse et les conclusions de la Commission, point de vue que le gouvernement entend affirmer dans ses contacts avec la Commission, les États membres ainsi que les pays candidats et candidats potentiels. Cette évaluation constitue par ailleurs l'apport néerlandais à la préparation des conclusions sur le paquet Élargissement, que le Conseil Affaires générales adoptera le 14 décembre 2010.

L'opinion du gouvernement est en grande partie déterminée par l'accord de coalition selon lequel : « *Un État ne peut adhérer à l'Union qu'à de strictes conditions, telles que les critères de Copenhague, qui incluent la capacité d'absorption de l'UE et la stratégie d'élargissement de 2006.* » Le processus d'élargissement est soumis à des règles sévères, dont le gouvernement surveillera le respect : le tapis rouge ne pourra être déroulé que si toutes les conditions ont été remplies, ceci dans l'intérêt de toutes les parties concernées. Le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres. Le paquet Élargissement de la Commission, dont le ton est plus critique que par le passé, montre que d'importants défis demeurent, principalement en matière d'état de droit. La criminalité organisée et la corruption sont intolérables. Il est indispensable de les combattre et de poursuivre la réforme du secteur judiciaire. Le gouvernement estime que, pour quasiment tous les pays concernés, le chemin de l'adhésion sera long. Il s'oppose résolument à la fixation précoce de dates butoirs, car celles-ci sont difficilement modifiables une fois établies, ce qui affaiblit la pression exercée en vue de la réalisation des réformes nécessaires.

Esquisse du dossier de l'élargissement en 2011

Bosnie-Herzégovine

Jusqu'à présent, la Bosnie-Herzégovine a su résister à la tentation de déposer une demande d'adhésion, qui aurait été prématurée. Plusieurs États membres réclament la fermeture prochaine du bureau du Haut Représentant (de fait, le plus haut dirigeant du pays). Une fois ce bureau fermé, la Bosnie ne tardera pas à faire sa demande.

Kosovo

Cinq États membres n'ayant pas encore reconnu le Kosovo (Chypre, l'Espagne, la Grèce, la Roumanie et la Slovaquie), il y a peu de chances pour que ce pays entame actuellement la procédure pour rejoindre l'UE. Il cherche plutôt, avec le soutien de nombreux États membres, à obtenir la libéralisation du régime des visas à la fin de 2011. Une telle décision requiert la majorité qualifiée.

Croatie

Les prochaines présidences hongroise et polonaise, toutes deux favorables à l'élargissement, feront sans aucun doute pression pour achever les négociations d'adhésion avec la Croatie dans le courant de 2011. Les élections législatives croates sont prévues en novembre 2011. La Commission publiera en mars de cette même année un rapport évaluant les résultats obtenus par la Croatie concernant le chapitre de négociations n° 23 (pouvoir judiciaire et droits fondamentaux).

Macédoine

Si la question du nom du pays est résolue en 2011, le Conseil européen pourra décider d'ouvrir les négociations d'adhésion.

Monténégro

Il est possible que le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010 prenne une décision sur la recommandation de la Commission en vue d'accorder le statut de pays candidat au Monténégro. 26 États membres y sont favorables. La Commission estime que les négociations ne pourront être lancées que lorsque le Monténégro aura suffisamment progressé dans les domaines désignés comme prioritaires dans l'avis. Elle se prononcera sur les progrès enregistrés dans son paquet Élargissement de 2011.

Serbie

La Commission présentera son avis sur la demande d'adhésion de la Serbie dans le courant du deuxième semestre de 2011. Considérant, et de nombreux États membres avec elle, que la Serbie a vocation à jouer un rôle crucial dans la stabilisation des Balkans, elle accorde un poids considérable à cet argument dans l'évaluation des efforts de ce pays.

Turquie.

Divers obstacles ayant bloqué la progression des discussions, seuls trois chapitres de négociation peuvent, pour l'heure, être ouverts : concurrence, marchés publics ainsi que politique sociale et de l'emploi. Il est possible que 2011 voie l'ouverture d'un ou de plusieurs de ces chapitres.

Dans son évaluation, le gouvernement s'arrête sur les principaux défis du processus d'élargissement et indique à quel stade se trouve chacun des pays en marche vers l'Union européenne. Il revient également sur l'avis de l'AIV de juillet 2010 « La capacité de l'UE à poursuivre son élargissement ». La présentation détaillée, en annexe, des réformes prioritaires pour chaque pays permettra de mieux cerner les conclusions des 900 pages que compte le rapport de la Commission.

Communication « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2010-2011 »

Contexte de la politique d'élargissement

Le paquet Élargissement 2010 présente un instantané dans un processus qui s'est principalement déroulé pendant la dernière décennie et que le gouvernement souhaite retracer brièvement.

La crise du Kosovo en 1999 a entraîné l'élaboration d'une vision intégrale de la future structure des Balkans occidentaux ainsi que de leur rapprochement de l'UE. L'idée que les problèmes de la région ne peuvent être abordés séparément les uns des autres ni du reste de l'Europe a été exprimée concrètement dans les conclusions du Conseil européen de Cologne (juin 1999). Ce texte forme la base des perspectives d'adhésion des pays des Balkans occidentaux, perspectives qui ont été confirmées à plusieurs reprises les années suivantes, dernièrement encore lors d'une réunion ministérielle le 2 juin 2010 à Sarajevo. Les années passées, la Chambre des représentants a approuvé les accords de stabilisation et d'association conclus avec la Croatie, la Macédoine, l'Albanie, le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine, qui réaffirment les perspectives d'adhésion.

Le rapprochement entre la Turquie et l'UE a une histoire encore plus longue. La CEE a signé dès 1963 un accord d'association avec ce pays. En décembre 1999, le Conseil européen d'Helsinki a décidé de lui accorder le statut de pays candidat (y compris l'accès aux fonds de préadhésion). Au cours des dix dernières années, les perspectives d'adhésion de la Turquie se sont concrétisées, principalement après le début officiel des négociations à ce sujet en octobre 2005.

Document de base : la stratégie d'élargissement de l'UE

La stratégie d'élargissement adoptée par le Conseil européen en décembre 2006, notamment sur les instances des Pays-Bas, constitue la base de la politique actuelle. Selon ce document, le rythme du rapprochement est fonction des résultats des réformes enregistrés par chacun des pays concernés. Ce processus ne peut entrer dans une nouvelle phase que si, de l'avis unanime du Conseil, les critères fixés ont été remplis. Pour le gouvernement, la stratégie européenne correspond à la devise « sévère et

juste » qui, ces dernières années, a été le fil conducteur de la politique néerlandaise en matière d'élargissement.

Le gouvernement constate que le paquet présenté cette année par la Commission prouve sa volonté d'appliquer consciencieusement la stratégie. Elle adopte en général le ton qui convient et n'hésite pas, s'il le faut, à signaler sans détour les problèmes qui se posent. En dépit des démarches entreprises par tous les pays sans exception, le gouvernement estime que leur progression sur la voie de l'UE est encore parfois inégale et, dans certains cas, même très décevante. Quelques-uns semblent ne plus trouver dans la perspective d'adhésion la motivation nécessaire à l'introduction de réformes délicates. Le tableau ci-dessous montre qu'à la satisfaction du gouvernement le temps du rapprochement groupé, comme l'élargissement simultané à 10 pays rendu possible par le sommet de Laeken, est définitivement révolu. En application de la stratégie, les pays sont jugés sur leurs mérites propres, ce qui explique les disparités dans le rythme du processus ; les bons résultats sont récompensés, la mollesse implique la stagnation.

	ASA	Demande d'adhésion	Demande d'avis	Publication de l'avis	Statut de pays candidat	Début des négociations
Islande	ne s'applique pas*	Juin 2009	Juillet 2009	Février 2010	Juin 2010	Juillet 2010
Turquie	1963 : accord d'association	Avril 1987	Ne s'applique pas	Octobre 2004**	Décembre 1999	Octobre 2005
Croatie	Février 2005	Février 2003	Avril 2003	Avril 2004	Juin 2004	Octobre 2005
Macédoine	Avril 2004	Mars 2004	Mai 2004	Novembre 2005	Décembre 2005	
Albanie	Avril 2009	Avril 2009	Novembre 2009	Novembre 2010		
Monténégro	Mai 2010	Décembre 2008	Avril 2009	Novembre 2010		
Serbie	Avril 2008***	Décembre 2009	Octobre 2010			
Bosnie	Juin 2008****					
Kosovo	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas

* membre de l'AELE depuis 1970, membre de l'EEE depuis 1994

**au lieu d'un avis formel, la Commission a présenté la communication « Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion »

***ASA signé en avril 2008, mais non entré en vigueur

****ASA signé en juin 2008, mais non entré en vigueur (procédure nationale aux Pays-Bas terminée en juillet 2009)

Intérêts

La Commission souligne à juste titre que l'élargissement, à condition d'être effectué sur la base de la stratégie adoptée, est dans l'intérêt de toutes les parties concernées – les pays souhaitant l'adhésion comme les États membres actuels. Le gouvernement estime que tant que l'objectif n'est pas d'« élargir pour élargir », ce processus peut aider l'Union à faire face à certains défis actuels, l'élargissement étant alors une partie non pas du problème, mais de la solution.

La poursuite de l'élargissement peut être profitable aux domaines suivants :

- *stabilité* (accroissement de l'espace européen de paix et de sécurité ; l'élargissement sert ainsi une des missions principales de l'UE nommées dans l'accord de coalition)
- *sécurité* (lutte contre la criminalité organisée)
- *état de droit* (*garantie de l'état de droit, lutte contre la corruption, amélioration de l'administration publique et de la démocratie*)
- *entreprises* (amélioration du climat d'investissement grâce à l'adoption de l'acquis communautaire, prévisibilité du droit et levée des barrières commerciales)
- *marché de l'emploi* (accroissement de l'emploi notamment dans les PME)
- *transports* (Réseau transeuropéen des transports)
- *énergie* (accroissement de la sécurité de l'approvisionnement énergétique, diversification des sources d'énergie, encouragement des énergies renouvelables)
- *protection de l'environnement* (engagement conjoint dans la lutte contre la pollution transfrontalière de l'air et de l'eau, coopération dans le domaine du réchauffement climatique, réalisation d'une concurrence équitable pour les entreprises opérant à l'international)
- *politique internationale* (rôle plus marqué et plus convaincant sur la scène internationale).

L'élargissement et les intérêts néerlandais

L'élargissement de l'UE sert les intérêts des Pays-Bas pour deux raisons : il constitue une garantie de stabilité et de paix en Europe et permet l'extension de l'espace où s'appliquent les mêmes normes minimales en matière de concurrence, de politique économique et d'état de droit. Ces facteurs sont d'une importance cruciale pour le commerce et les investissements, secteurs dans lesquels les Néerlandais excellent. La majorité des revenus des Pays-Bas sont générés à l'étranger, dont 80 % en Europe. L'élargissement signifie des barrières commerciales abolies, un marché intérieur plus étendu et des marchés de l'exportation aux règles plus prévisibles, c'est-à-dire, pour nous, prospérité et création d'emplois.

La Communauté économique européenne (CEE) a commencé à six. L'UE compte actuellement 27 membres, extension qui a contribué à la stabilisation et à la démocratisation du continent européen. Supposant l'adhésion volontaire de nouveaux pays aux normes, aux valeurs et aux lois européennes, l'élargissement remplit une considérable fonction éducatrice qui prouve que « la force des lois » est au final plus efficace que « la force des armes ». Il a permis aux nouveaux membres de devenir des démocraties et des économies de marché à part entière.

Cela dit, il importe que l'élargissement s'effectue sur la base de conditions de la plus grande clarté, auxquelles les pays doivent satisfaire dans leur totalité. Les Pays-Bas ne veulent pas de membres de seconde zone dans l'UE : cela invaliderait les avantages de l'opération et nuirait aux intérêts néerlandais. Par le passé, l'entrée de certains pays a été trop précoce. Leur législation n'était pas encore conforme aux normes européennes ou n'était pas correctement appliquée. Mais l'Europe a tiré la leçon de ses erreurs. Les règles sont désormais beaucoup plus strictes et sont mieux respectées. La Commission européenne a publié le 9 novembre son rapport sur l'élargissement. Le gouvernement est heureux de constater que le ton, plus sévère, en est plus équitable et que tout marchandage est exclu.

Les pays des Balkans qui patientent dans l'antichambre de l'Union ont encore de gros efforts à fournir : lutter contre la corruption, améliorer le fonctionnement de l'état de droit, favoriser la coopération mutuelle et œuvrer activement à la réconciliation notamment en apportant pleine et entière

coopération au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Toutefois, le gouvernement n'est pas sans percevoir les progrès réalisés : un pays comme la Croatie est par exemple entré dans la dernière ligne droite.

La Turquie est un cas spécial. Les négociations sont en cours depuis 2005. Si ce pays répond à toutes les conditions, il pourra entrer dans l'Union, comme cela lui a été promis. Et les Pays-Bas n'ont pas pour habitude de revenir sur les engagements pris. À l'heure actuelle, il est cependant difficile de dire quand la Turquie aura atteint ce stade. Le processus s'annonce très long étant donné la lenteur du rythme des réformes. Le gouvernement souhaite néanmoins poursuivre les négociations, car il est essentiel pour les intérêts des Pays-Bas de rester en dialogue avec un pays qui constitue un important marché d'exportation pour les entreprises néerlandaises. De plus, la Turquie est un facteur stabilisateur dans une région où la situation sécuritaire est très fragile.

La crédibilité avant tout

Le gouvernement tient à souligner que le processus d'élargissement doit être et rester crédible, envers les pays candidats, actuels et potentiels, ainsi qu'envers les partenaires sans perspective concrète d'adhésion. Cela signifie que nous ne pouvons laisser des considérations opportunistes nous éloigner de la stratégie définie. S'ils veulent conserver leur crédibilité, les États membres se doivent d'observer les engagements pris, par respect les uns des autres ainsi que de leurs propres citoyens. À un moment où d'importants efforts doivent être déployés pour faire face à la crise économique et financière, le gouvernement est plus que jamais conscient de la nécessité de s'en tenir strictement aux règles de l'Union. C'est un message qu'il n'aura cessé de faire entendre avec force à Bruxelles.

Dans son paquet Élargissement, la Commission préconise d'offrir aux pays en marche vers l'Union des contreparties tangibles à leurs efforts de réforme. Le gouvernement signale à cet égard que si l'Union doit tenir ses promesses, elle n'a aucune obligation de distribuer des récompenses à ces pays. Il n'est pas question de s'approprier des problèmes qui relèvent en premier lieu de la propre responsabilité de ces derniers. Autrement dit, la balle doit rester dans le camp voulu.

Dans cette optique, le gouvernement estime que la Commission donne une vision trop optimiste des avancées des pays en matière de visa. Il aurait été tout à son honneur de mentionner également les problèmes actuels de quelques États membres confrontés à l'explosion du nombre de demandes d'asile de ressortissants serbes ou macédoniens, suite à la levée de l'obligation de visa en décembre 2009. Le gouvernement se réjouit que, sur les instances des Pays-Bas, le conseil JAI du 8 novembre dernier ait convenu de prendre à l'avenir des mesures d'urgence s'il s'avère que l'exemption de visa accordée aux Balkans occidentaux cause des problèmes dans les États membres.

Capacité d'absorption

La crédibilité du processus d'élargissement dépend en grande partie de la capacité d'absorption de l'Union ou, pour reprendre les termes de la Commission, de sa « capacité d'intégration ». La stratégie d'élargissement souligne qu'il est essentiel que l'UE arrive à maintenir et à approfondir son propre développement. Le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres. Très attaché à la formulation d'une définition plus précise de ce concept, le gouvernement constate, non sans quelque déception, que le document de la Commission ne s'arrête que brièvement sur le sujet.

Le 20 décembre 2009, le gouvernement et la Chambre des représentants ont demandé au Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) de rédiger un avis sur la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres. Cet avis leur a été remis en juillet 2010. C'est avec plaisir que le gouvernement présente ci-dessous sa réponse à ce texte.

Avis de l'AIV « La capacité de l'UE à poursuivre son élargissement »

Le gouvernement salue le travail accompli par l'AIV pour cet avis. Détaillé et bien étayé, ce dernier fait un relevé clair des différents éléments à prendre en compte pour déterminer la capacité

d'absorption de l'UE. Sous réserve de l'approbation de la Chambre des représentants, le gouvernement envisage de porter cet avis à l'attention de Bruxelles.

Le gouvernement partage l'analyse de l'AIV selon laquelle la capacité d'absorption est une notion dynamique, aux nuances changeantes selon le temps et le contexte. On peut ainsi affirmer que l'aptitude de l'UE à affronter les conséquences de la crise économique pèsera désormais davantage qu'il n'était possible de prévoir il y a quelques années. Décomposant la notion de capacité d'absorption en cinq dimensions – aspects administrativo-institutionnel, économique, financier/budgétaire et géopolitique, et soutien de l'opinion publique – l'AIV parvient à la conclusion qu'aucune d'entre elles ne saurait restreindre de façon insurmontable la capacité de l'Union à accueillir de nouveaux membres. Le gouvernement émet en revanche des réserves concernant la dimension économique et budgétaire ainsi que l'acceptation du public, deux aspects qu'il estime fondamentaux dans la poursuite du processus d'élargissement de l'UE.

En ce qui concerne la dimension administrativo-institutionnelle, le gouvernement se range au point de vue de l'AIV et ne considère pas non plus que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne au 1^{er} décembre 2009 constitue un obstacle à l'élargissement. Bien au contraire, puisqu'elle instaure une Union européenne plus efficace, plus transparente et plus démocratique, c'est-à-dire mieux à même d'accueillir de nouveaux membres. En revanche, le gouvernement ne perçoit pas la nécessité d'adapter les procédures décisionnelles relatives au volet PESC de l'action extérieure en fonction du processus d'élargissement. La nomination de la Haute représentante Catherine Ashton et la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) représentent des avancées importantes sur la voie de la cohérence en matière de politique étrangère. La modification des procédures décisionnelles n'est donc pas liée à la question de l'élargissement.

Comme l'AIV, le gouvernement estime que le marché intérieur de l'Union est en mesure d'absorber l'impact économique de nouvelles adhésions, d'autant que celui-ci est largement positif et contribue directement à la croissance des États membres, en particulier celle des pays exportateurs tels que les Pays-Bas. Accueillir de nouveaux membres signifie également élargir le marché intérieur et ainsi renforcer la position économique de l'UE face aux marchés émergents tels que la Chine, l'Inde et le Brésil.

Le gouvernement n'est pas entièrement convaincu que l'élargissement ne pose aucun problème majeur du point de vue budgétaire. Il est bien évident que cela dépend notamment de la taille des nouveaux membres, de l'importance de leur population, de leur PNB par habitant ainsi que de l'état de transposition de l'acquis pertinent au moment de l'adhésion. Le gouvernement pense lui aussi que la Politique agricole commune (PAC) doit être réformée. Ce serait une nécessité absolue en cas d'adhésion de la Turquie. L'entrée de grands pays dans l'Union représenterait un fardeau inacceptable pour les fonds structurels et de cohésion sous leur forme actuelle. Le gouvernement se demande par ailleurs pourquoi l'AIV n'examine pas les coûts liés à la promotion de la justice, de la liberté et de la sécurité, ceux-ci pouvant être fort élevés, en particulier dans le cas de pays possédant des frontières étendues.

Le gouvernement est sensible aux avantages géopolitiques de l'élargissement soulignés par l'AIV. Une Union plus large et plus forte sera davantage capable de défendre les intérêts de ses membres sur la scène internationale et de supporter sur le long terme la concurrence des pays émergents. La Turquie, dont l'influence ne cesse de croître au Moyen-Orient, dans le Caucase et dans les Balkans, est dans ce contexte un acteur géopolitique et un membre de l'OTAN de plus en plus important. Cela suppose par ailleurs qu'elle infléchisse progressivement sa politique pour rejoindre les positions de l'UE. L'adhésion de pays des Balkans occidentaux élargira l'espace européen de paix et de sécurité et signera l'achèvement des processus de paix dans la région.

L'AIV constate avec raison que le ralliement de l'opinion publique est le facteur le plus incertain de la capacité d'absorption et indique qu'il est, aux Pays-Bas, influencé par les expériences négatives vécues lors des élargissements précédents et par les problèmes liés à l'immigration et à l'intégration.

Le gouvernement en a pleinement conscience et continuera à œuvrer pour que seuls les pays satisfaisant entièrement aux exigences strictes de la stratégie d'élargissement de 2006 puissent entrer dans l'Union. L'obtention d'un soutien public et parlementaire à l'élargissement de l'UE est un point essentiel aux yeux du gouvernement.

En conclusion, le gouvernement estime que l'AIV a apporté une importante contribution au débat sur la capacité d'absorption de l'Union européenne et sur son élargissement. Il retient principalement deux des aspects de la question de l'absorption : le soutien de l'opinion publique et la dimension financière et budgétaire. L'avis ayant été sollicité à la fois par le gouvernement et par la Chambre des représentants, il serait souhaitable que celle-ci s'exprime au sujet des conclusions de l'AIV, d'autant qu'elle joue un rôle primordial dans l'adhésion du public aux processus européens, notamment à celui de l'élargissement. Dans ses rapports avec les États membres, les pays aspirant à l'adhésion et la Commission, le gouvernement soulignera l'importance de la notion de capacité d'absorption dans le cadre de la stratégie d'élargissement de l'Union.

Les grands défis du processus d'élargissement

Malgré son optimisme au sujet des possibilités d'élargissement, la Commission doit reconnaître qu'il reste de nombreux défis. Les avancées réalisées par les pays concernés dans des domaines prioritaires tels que le développement de l'état de droit et le maintien de bonnes relations de voisinage sont pour le moins mitigées. Le gouvernement considère que les difficultés principales se situent dans les domaines suivants :

- promotion et consolidation de l'état de droit

Les réformes nécessaires en matière de justice et d'affaires intérieures restent en 2010 le défi majeur des pays qui souhaitent rejoindre l'UE. La lutte contre la corruption et le crime organisé montre des faiblesses dans tous ces États, de même que l'indépendance de la justice et la réforme de la chaîne judiciaire. La mise en œuvre et le respect de la législation afférente laisse pareillement à désirer. Compte tenu de l'expérience acquise avec la Roumanie et la Bulgarie, le gouvernement est d'avis que la préadhésion est le meilleur instrument pour garantir la conformité des nouveaux États aux exigences fixées. Il ne peut être question d'adhésion avant que les institutions judiciaires et étatiques soient suffisamment fiables. L'annexe à la présente évaluation indique de façon plus approfondie les points prioritaires pour chaque pays. Sérieusement compromise dans certains de ces États, la liberté d'expression y est expressément mentionnée.

La question des minorités exige une attention particulière dans la totalité des pays, à l'exception de l'Islande. La Commission se préoccupe cette année à juste titre de la situation des Roms, qui semblent constituer le groupe le plus vulnérable. L'acceptation des minorités sexuelles doit encore progresser.

- relations bilatérales

La Commission comme l'AIV soulignent que le maintien de bonnes relations de voisinage, non seulement entre pays candidats ou candidats potentiels mais aussi entre ces derniers et les États membres, est un élément essentiel de l'acquis communautaire. L'existence de conflits bilatéraux latents exerce une influence négative tant sur les rapports entre les pays impliqués que sur leur fonctionnement interne.

L'UE ne pouvant se permettre d'importer des conflits non résolus, il faudra trouver une issue durant la phase de préadhésion. Si elle considère de bonnes relations comme une condition indispensable à la poursuite du rapprochement, la Commission est incapable de contraindre les pays concernés à accepter une solution, ce qui la place dans une situation délicate. Le processus de dialogue prévu entre la Serbie et le Kosovo attribue un rôle de facilitateur à la Commission, mais celle-ci demeure tributaire de la volonté politique des parties concernées de mettre véritablement le processus sur les rails. Le gouvernement considère que le bon voisinage se trouve au cœur de la philosophie d'intégration qui fonde l'Union européenne et se réjouirait de voir la discussion s'orienter sur ce sujet à Bruxelles.

- crise économique

La crise économique a eu des conséquences considérables pour les pays aspirant à l'adhésion, en particulier l'Islande, la Croatie et la Serbie. En 2010, l'économie de la plupart de ces pays a semblé se redresser quelque peu, notamment grâce au soutien de l'UE ainsi que, dans certains cas, à celui du FMI. La Turquie affiche une croissance remarquable, même selon les critères européens.

L'UE dispose de différents instruments pour répondre aux besoins des pays concernés par l'élargissement : contributions au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), appui budgétaire, dialogue économique et partenariats public-privé. Un Cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux a de plus été mis en place en décembre 2009. La Commission décrit tout cela de manière détaillée dans son paquet Élargissement. Le gouvernement continue d'insister sur l'importance d'une affectation fonctionnelle des fonds IAP en cohérence avec les priorités assignées par le paquet Élargissement au programme de réforme des pays candidats.

Récapitulatif par pays (pour plus de détails, consulter l'annexe)

Pays candidats à l'adhésion

Croatie

La Croatie touche au but en ce qui concerne la procédure d'adhésion à l'Union européenne : 33 des 35 chapitres de négociation ont été examinés, et 25 sont provisoirement clos. Cela ne signifie pas pour autant que la phase finale soit simple. Il s'agit en effet maintenant de mettre en œuvre de nouvelles lois et de pérenniser les réformes introduites. Les Croates doivent élaborer un état de service crédible, notamment sur le terrain des réformes judiciaires et de l'organisation de l'administration publique. Le gouvernement néerlandais compte également sur l'intensification de leurs efforts en matière de lutte contre la corruption. Il tient en outre à ce que soit achevé le processus de restructuration des chantiers navals et du secteur sidérurgique et ce, conformément aux règles de la concurrence en vigueur au sein de l'UE.

Une autre condition de l'adhésion étant l'entière coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le gouvernement attend impatiemment le rapport du procureur, Serge Brammertz, au Conseil de sécurité de l'ONU le 6 décembre 2010.

Les Pays-Bas constatent avec satisfaction que la Commission s'est abstenue, contrairement aux années précédentes, de fixer une date butoir pour l'adhésion de la Croatie. Parallèlement, le gouvernement est conscient de la pression qui va naître en 2011 pour qu'une telle échéance soit arrêtée, conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2006 (« 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. »). D'où l'importance accrue d'une décision pondérée sur la mise en place d'un mécanisme de suivi permanent jusqu'à l'adhésion effective. La Commission a accepté de se charger de cette tâche. Le gouvernement se félicite de cet engagement et a lancé un débat à Bruxelles sur la meilleure façon de réaliser ce suivi. La Chambre des représentants recevra au printemps prochain le rapport intermédiaire sur les avancées en matière d'état de droit, promis par la Commission. Le gouvernement constate avec satisfaction que le commissaire européen Füle s'est récemment explicitement prononcé contre l'application d'un mécanisme de coopération et de vérification à la Croatie après son adhésion à l'UE. Il voit là la confirmation que la Croatie ne pourra adhérer qu'une fois toutes les conditions remplies.

Turquie

Le tableau que dresse la Commission concernant la Turquie est pour le moins mitigé. Parmi les éléments positifs, elle relève le train de réformes constitutionnelles adopté lors du référendum de septembre 2010, qui limite notamment la compétence des tribunaux militaires et assure une composition plus représentative de l'influent Haut Conseil de la magistrature (HYSK). Reste à mettre en œuvre ces réformes de façon convaincante. Par ailleurs, la Commission signale un rôle accru de la

Turquie en tant que puissance régionale. Le gouvernement estime que l'UE tirerait profit d'une Turquie sûre d'elle, exerçant une influence positive sur les développements politiques au Moyen-Orient, au Sud-Caucase et dans les Balkans occidentaux. Une Turquie forte et dynamique, agissant vis-à-vis des pays tiers en étroite concertation avec l'UE et élaborant sa politique étrangère en harmonie avec la PESC, pourrait notablement renforcer le rôle de l'Union sur la scène internationale.

Cependant, pour la Commission comme pour le gouvernement néerlandais, face à ces aspects positifs les problèmes persistants relatifs à la liberté de la presse, à la liberté de culte, aux droits des syndicats et à ceux des femmes et des enfants constituent de sérieux bémols. Le gouvernement appelle la Turquie à prendre des mesures complémentaires de lutte contre le travail des enfants. Un nouvel élan doit aussi être donné à la politique menée en matière de minorités. Si les autorités actuellement en place à Ankara ont élaboré davantage de mesures que leurs prédécesseurs en faveur de la minorité kurde, l'ouverture démocratique qui s'annonçait n'a pas encore produit de résultats durables.

L'absence de réformes concrètes a conduit, directement et indirectement (divers chapitres de négociations ayant été bloqués par le Conseil et par des États membres¹), à l'enlisement des négociations d'adhésion. De fait ne restent que trois chapitres susceptibles d'être ouverts, dont le chapitre 8 (concurrence), que la présidence belge a indiqué vouloir entamer d'ici la fin de l'année. Considérant que ceci pourrait s'avérer bénéfique pour les entreprises néerlandaises, le gouvernement envisage la discussion d'un point de vue positif. Néanmoins, la Turquie devra satisfaire à tous les critères pour l'ouverture de ce chapitre, de même que pour les chapitres 5 et 19 en attente (marchés publics et politique sociale et d'emploi).

Pour la quatrième année consécutive, la Commission a dû constater l'absence de progrès dans la mise en œuvre du protocole d'Ankara par la Turquie. En conséquence, les huit chapitres de négociations que le Conseil avait décidé de geler en décembre 2006 ne peuvent toujours pas être rouverts². La Commission note avec raison qu'il est urgent que la Turquie applique le protocole d'Ankara. Cependant, en l'état actuel du processus de négociation, le gouvernement ne voit pas d'intérêt à recourir à des sanctions additionnelles, ce à quoi les autres membres de l'UE ne semblent d'ailleurs pas favorables. Les plus critiques des États membres, parmi lesquels les Pays-Bas, sont persuadés que la Turquie se pénalise suffisamment elle-même et qu'il incombe à Ankara de sortir de l'impasse.

L'objectif des négociations demeure l'adhésion – conformément à ce que prévoyait le cadre de négociations arrêté en octobre 2005. Cependant, ce dernier stipulait aussi que l'issue du processus n'est pas fixée d'avance et reste donc ouverte, ce dont la Turquie doit rester consciente. Les Pays-Bas ont accepté la perspective de son adhésion, sous réserve que toutes les conditions posées soient remplies. Le gouvernement ne revient pas sur cet engagement. La balle est maintenant dans le camp de la Turquie qui devra mettre en œuvre tout l'agenda de réformes prévu.

Le gouvernement ne souscrit pas à la suggestion de l'AIV de répondre au souhait turc de suppression du visa et de participation au régime Schengen, celui-ci ne lui paraissant pour l'instant pas à l'ordre du jour. Il espère que les négociations en vue d'un accord de réadmission, actuellement en phase finale, aboutiront rapidement.

Macédoine

Cette année encore, la Commission estime opportun de fixer une date pour le début des négociations d'adhésion de la Macédoine à l'UE. Cependant, il apparaît peu probable que le Conseil souscrive à cette recommandation faute de solution concertée avec la Grèce à la question du nom. Selon le gouvernement néerlandais, il incombe aux deux pays concernés de mettre fin à ce conflit bilatéral.

¹ Ainsi la France a souhaité le gel de quatre chapitres qui selon elle anticipent trop l'adhésion de la Turquie à l'Union, et Chypre a émis des réserves, sur la base de considérations bilatérales, notamment quant au chapitre Énergie.

² Libre circulation des biens, transports, union douanière, agriculture, pêche, relations extérieures, liberté d'établissement et de prestation de services, services financiers.

Il reste d'avis, comme l'année dernière, que les négociations d'adhésion pourront débiter dès que ce point sera réglé, à condition que les autorités macédoniennes ne ralentissent pas la mise en œuvre du processus de réformes. Les résultats obtenus par le passé n'offrant aucune garantie quant à la poursuite des efforts, le gouvernement suivra attentivement les progrès de la Macédoine sur le terrain des critères politiques de Copenhague, en particulier en ce qui concerne : le fonctionnement du système politique (dialogue politique et relations interethniques), la dépolitisation de l'administration, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté des médias. La Macédoine ne doit pas seulement *dire* ce qu'on attend d'elle, elle doit aussi le *faire* ; la mise en œuvre de la législation reste essentielle. Dans cette perspective, l'application du mémorandum d'entente en matière de coopération policière retiendra également l'attention du gouvernement.

Islande

Les négociations en vue de l'adhésion de l'Islande à l'UE se sont ouvertes en juillet 2010. La Commission examine actuellement dans quelle mesure l'Islande satisfait déjà aux normes européennes en matière de législation et de réglementation. À compter du printemps 2011, les discussions techniques deviendront plus détaillées.

Le gouvernement rappelle que, sur les instances des Pays-Bas, le Conseil européen a établi que les négociations d'adhésion devaient conduire l'Islande à adopter et à mettre en œuvre tout l'acquis communautaire. Cela inclut notamment les obligations établies par l'autorité de surveillance AELE (ASA) dans le cadre de l'accord sur l'espace économique européen, mais aussi la résorption de certaines faiblesses, dont celles en matière de services financiers. Le gouvernement constate avec satisfaction que la Commission renvoie dans son paquet Élargissement à la position de l'ASA sur ce point, confirmant ainsi les obligations de l'Islande en vertu de la directive sur les systèmes de garantie des dépôts. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas souhaitent toujours trouver avec l'Islande une solution à la question Icesave. Ils attendent maintenant ses propositions.

Le gouvernement surveillera attentivement la conclusion des accords sur la pêche à la baleine. Les Pays-Bas souhaitent le maintien de l'interdiction de cette pratique dans les eaux communautaires ainsi que du commerce de la chair de baleine au sein de l'UE. Les différences en matière de pêche demanderont elles aussi de nombreuses discussions, vu l'importance des intérêts en jeu aussi bien pour l'Islande que pour l'Union. Les Pays-Bas suivront ce dossier de près, notamment dans le cadre de la prochaine révision de la politique communautaire de la pêche.

Candidats potentiels à l'adhésion

Suite à la demande d'adhésion de l'Albanie en avril 2009, et sur les instances du Conseil, la Commission a émis un avis en la matière, au lieu de l'habituel rapport de suivi annuel. Elle constate à juste titre que l'Albanie est encore loin de pouvoir devenir membre. L'impasse politique dans laquelle se trouve le pays depuis les élections de juin 2009, et que les politiques albanais mettent peu d'empressement à résoudre, gêne considérablement le processus de réforme.

Approuvant la longue liste de conditions de la Commission, le gouvernement néerlandais souligne qu'avant toute nouvelle étape dans le processus d'approche de l'UE l'Albanie doit satisfaire dans une large mesure aux critères politiques de Copenhague, c'est-à-dire disposer d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme et celui des minorités ainsi que leur protection. L'action étant préférable aux paroles, les efforts albanais doivent maintenant se concentrer sur la mise en œuvre durable des réformes, avec pour priorité la lutte contre la corruption et le crime organisé.

Bosnie-Herzégovine

La situation en Bosnie-Herzégovine reste source de préoccupation. La Commission signale que le processus de réforme dans son ensemble laisse à désirer.

Le gouvernement néerlandais reste d'avis qu'il ne serait pas raisonnable de fermer le bureau du Haut Représentant, la réalisation des deux dernières conditions à cette fermeture n'ayant quasiment pas avancé. Les Pays-Bas considèrent qu'un nouveau pas vers l'adhésion n'est actuellement pas envisageable et ne seraient pas favorables à ce que la Bosnie-Herzégovine dépose une demande en ce sens.

Monténégro

Comme pour l'Albanie, la Commission a émis, à la requête du Conseil, un avis concernant la demande d'adhésion déposée par le Monténégro en décembre 2008. Compte tenu des faiblesses constatées, moindres cependant que celles de l'Albanie, elle se montre critique et déconseille l'ouverture de négociations d'adhésion. Néanmoins - considérant les progrès réalisés - elle recommande d'accorder au Monténégro le statut de pays candidat.

Sur la base de l'avis de la Commission et de ses propres conclusions, le gouvernement approuve cette proposition. Le Monténégro a enregistré les progrès nécessaires dans la réforme du pouvoir judiciaire et la lutte contre la corruption. Il occupe la 69^e place dans le classement de Transparency International, obtenant ainsi un meilleur résultat que certains États membres de l'UE. Le gouvernement estime qu'en s'attachant suffisamment à la mise en œuvre de la législation et de la réglementation, le Monténégro sera capable à moyen terme d'adopter l'acquis communautaire. Le pays, qui utilise l'euro depuis 2002, a en outre atteint une certaine stabilité macroéconomique. Sa position dans la région est celle d'un partenaire constructif et fiable.

Le Conseil européen de décembre 2010 pourrait décider d'accorder au Monténégro le statut de pays candidat, l'unanimité requise des 27 États membres semblant assurée. Les négociations d'adhésion ne pourront réellement commencer qu'après la réalisation des réformes nécessaires, notamment en matière de corruption et de trafic d'influence. L'avis de la Commission indique clairement les domaines prioritaires.

Serbie

En octobre dernier, le Conseil a transmis pour avis à la Commission la demande d'adhésion déposée par la Serbie en décembre 2009, en l'accompagnant de conclusions très fermes. Il y affirme clairement que l'entière coopération avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie est et demeure une condition essentielle de l'adhésion à l'UE. En outre, chaque nouveau pas dans le processus d'adhésion dépendra de la constatation de cette coopération par l'unanimité du Conseil. Selon les mêmes conclusions, l'arrestation de Mladic et Hadzic fournirait la meilleure preuve de la bonne volonté serbe (voir également la lettre à la Chambre des représentants 21 5010-02, n° 996). Le gouvernement tient à souligner que l'unanimité des membres sera requise pour entamer les prochaines étapes du processus. La Commission devrait publier son avis à l'automne 2011 et, comme elle s'y est engagée à l'égard des Pays-Bas, y aborder en détail la question de la coopération avec le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie.

Compte tenu d'une capacité et d'une culture administratives relativement fortes, la Serbie est capable d'intégrer rapidement les règles de l'Union. Elle doit cependant encore fournir des efforts en ce qui concerne l'amélioration de l'état de droit, la lutte contre la corruption et le crime organisé, la protection des minorités et le pluralisme des médias. En matière de lutte contre les discriminations sur la base des préférences sexuelles, le gouvernement néerlandais se félicite que le gouvernement serbe ait autorisé la tenue à Belgrade, le 10 octobre dernier, de la Gay Pride. Cependant, les incidents qui se sont produits à cette occasion montrent que beaucoup reste à faire.

Si, au cours de la période écoulée, la Serbie a réussi à resserrer ses liens avec plusieurs pays voisins, les relations avec le Kosovo restent problématiques. Le gouvernement signale que le paquet Élargissement de la Commission ne précise pas selon quelles modalités l'UE doit faciliter, comme convenu, le dialogue entre le Kosovo et la Serbie prévu par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies. Il souhaite que ce dialogue démarre rapidement.

Kosovo

L'année dernière, le Kosovo n'a présenté que peu de résultats concrets en matière de réformes. La situation politique intérieure reste fragile. Force est de constater que l'état de droit n'est pas encore effectif. Selon le gouvernement néerlandais, l'UE doit principalement insister sur la nécessité de la lutte contre la corruption, sans négliger pour autant la lutte contre le crime organisé et le blanchiment de l'argent sale, les atteintes à l'indépendance judiciaire et à la liberté des médias. Par ailleurs, la protection des minorités reste un thème central. En l'état actuel, les Pays-Bas seraient défavorables à une éventuelle demande d'adhésion du Kosovo.

Suite aux conclusions du Conseil de décembre 2009, la Commission propose d'entamer à court terme avec le Kosovo un dialogue sur le régime des visas, qui amorcerait un processus de libéralisation en la matière. Tant que les faiblesses encore importantes du système judiciaire ne sont pas résorbées, cette proposition laisse le gouvernement néerlandais dubitatif. Estimant qu'un dialogue sur le régime des visas ne peut être ouvert que si le Kosovo a montré qu'il satisfait à toutes les conditions de base requises, les Pays-Bas adopteront une position réservée concernant le lancement de ce dialogue. Le processus doit se dérouler au rythme des résultats concrets, et non à celui de dates préétablies. La Commission doit élaborer un plan d'action pour ce dialogue.