

N° 528

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les frontières de l'Europe,

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ENCADREMENT PAR LES TRAITÉS DU PROCESSUS D'ÉLARGISSEMENT	9
1. <i>La procédure</i>	9
2. <i>Les critères</i>	10
3. <i>L'état de la question</i>	13
a) Qu'est-ce qu'un État « européen » ?	14
b) Les candidatures actuelles et possibles	19
c) Appréciation d'ensemble	22
II. RELATIVISER LA QUESTION DES FRONTIÈRES DE L'EUROPE	25
1. <i>L'Europe n'est-elle pas avant tout un projet ?</i>	25
2. <i>Le pluralisme des frontières de l'Europe</i>	27
3. <i>Approfondir le projet européen</i>	30
CONCLUSION	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
<u>ANNEXE</u> : ÉTAT DES LIEUX PAR PAYS DU PROCESSUS D'ÉLARGISSEMENT	39

INTRODUCTION

Le processus d'élargissement de l'Union engagé depuis la fin de l'affrontement Est/Ouest est à l'origine d'un malaise qui s'est exprimé, par exemple, lors du débat référendaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. On a vu réapparaître à cette occasion des réflexes protectionnistes (avec le tristement célèbre « plombier polonais ») ; on a vu aussi s'exprimer une inquiétude plus proprement politique : allait-il subsister un sentiment d'appartenance commune, une « identité européenne », dans l'Union à vingt-sept ? Ces préoccupations économiques et politiques avaient tendance, non sans injustice, à se concentrer sur la candidature de la Turquie. Le processus d'élargissement paraissait hors de contrôle, sans limite précise, conduisant à une dilution du projet européen.

Ces inquiétudes n'ont pas été ignorées dans notre pays : elles ont conduit à la révision constitutionnelle prévoyant de soumettre toute nouvelle adhésion (après celle de la Croatie) à un référendum – dispositif heureusement assoupli depuis lors. Cette garantie n'a pas suffi à désarmer les préventions, et le malaise devant l'élargissement n'a pas été pour rien dans le résultat négatif du référendum.

On peut toutefois se demander si c'est le processus d'élargissement lui-même qui est en cause (auquel cas la seule solution serait de marquer une pause dans ce processus) ou si ce n'est pas plutôt la manière dont il a été conduit.

Pour des raisons tenant au contexte – la chute du mur de Berlin puis la dislocation de l'URSS rendaient nécessaire d'ouvrir rapidement une perspective stabilisatrice – la décision de principe concernant le « grand élargissement » a été prise au sommet (Conseil européen de Copenhague, 1993) sans que les opinions publiques aient été associées. C'est bien plus tard que la plupart des citoyens ont pris conscience du processus en cours, et découvert qu'il était irréversible. Il en est résulté le sentiment d'avoir été placé devant un fait accompli. L'absence de préparation des opinions à ce changement majeur a été propice à la méfiance, voire aux fantasmes (on se souvient des craintes que suscitait la libre circulation des travailleurs des nouveaux États membres).

Le processus d'élargissement n'est pas terminé. Il ne se poursuivra pas au même rythme, mais il ne va pas s'interrompre, même s'il est entouré de davantage d'incertitudes. Il ne faut pas répéter l'erreur consistant, par commodité politique, à ne pas lui donner toute sa place dans le débat public. En particulier, il ne faut pas éluder la question des limites de l'élargissement, des « frontières ultimes » éventuelles de l'Union, dès lors qu'elle alimente des inquiétudes.

À l'automne 2007, la France avait d'ailleurs demandé que soit engagée une réflexion sur l'avenir à long terme de l'Union, et notamment la question des « frontières de l'Europe ».

Le Conseil européen du 14 décembre 2007 a retenu le principe de la création d'un « groupe de réflexion indépendant » – dont la présidence a été confiée à l'ancien Premier ministre espagnol Felipe Gonzalez –, mais la question des limites de l'élargissement n'a pas été inscrite dans le mandat de ce groupe. Celui-ci a été « *invité à répertorier les questions et les évolutions fondamentales auxquelles l'Union est susceptible d'être confrontée et à étudier les solutions à y apporter. À cet égard, on citera notamment le renforcement et la modernisation du modèle européen, qui concilie réussite économique et solidarité sociale, la compétitivité accrue de l'UE, l'État de droit, le développement durable en tant qu'objectif fondamental de l'Union européenne, la stabilité mondiale, les migrations, l'énergie et la protection du climat ainsi que la lutte contre l'insécurité mondiale, la criminalité internationale et le terrorisme. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux moyens de mieux s'adresser aux citoyens et de répondre à leurs attentes et à leurs besoins* ».

Le groupe de réflexion a rendu ses conclusions le 7 mai dernier. Conformément à son mandat, il ne s'est pas prononcé sur la question des « frontières de l'Europe », qui ne fait l'objet que d'un paragraphe dans un document de 46 pages (1) :

« L'UE doit rester ouverte aux nouveaux membres potentiels d'Europe et évaluer chaque candidature au cas par cas et en fonction de son degré de conformité aux critères d'adhésion. C'est en fait là que se situent les « véritables limites de l'Europe ». Conformément à cette politique de dialogue et d'inclusion, l'Union doit honorer ses engagements à l'égard des actuels candidats officiels, dont la Turquie, et poursuivre le processus de négociation. Parallèlement, elle devrait proposer aux futurs candidats potentiels, à titre de phase intermédiaire, des accords d'envergure préalables au lancement de négociations d'adhésion. ».

(1) Le texte intégral est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/europe/rapport_UE2030.pdf

Il est vrai qu'un consensus semble difficile sur le problème des « frontières de l'Europe », tant sont fortes les interférences avec deux questions sensibles :

– l'adhésion de la Turquie, tout d'abord. Ce point était la raison d'être de la demande de la France d'engager une réflexion de long terme sur l'avenir de l'Union et la délimitation de ses frontières ; et ce sont les partisans de l'adhésion de la Turquie qui ont obtenu que le mandat du groupe de réflexion ne mentionne pas le thème des « frontières de l'Europe » ;

– les conceptions institutionnelles ensuite. Il est clair que certains au moins des partisans d'une Europe fédérale voient dans l'élargissement continu de l'Union un obstacle à une intégration européenne plus poussée, tandis qu'au contraire les adversaires du fédéralisme ont tendance à voir dans l'élargissement une protection contre celui-ci.

Ces antagonismes politiques sous-jacents doivent-ils cependant faire renoncer à poser la question des « frontières de l'Europe » ? Ce serait laisser sans réponse un malaise persistant dans les opinions publiques, qui est susceptible d'affaiblir l'adhésion à la construction européenne.

Et, surtout, ce serait ne pas tenir compte des conséquences possibles de la crise économique, financière, et même à certains égards monétaire que traverse aujourd'hui l'Union. Ce sont les domaines qui ont été à la base de la construction européenne qui alimentent aujourd'hui l'inquiétude sur les perspectives de celle-ci. Après la « stratégie de Lisbonne », c'est le « pacte de stabilité et de croissance » qui apparaît largement comme un échec. Or, cette phase de difficultés et d'incertitudes peut rejaillir sur la perception du processus d'élargissement. Celui-ci est-il pour quelque chose dans les faiblesses actuelles de l'Union ? Faut-il au contraire considérer que la poursuite de l'élargissement pourrait présenter – surtout dans le cas d'un grand pays à l'économie relativement dynamique tel que la Turquie – une opportunité pour que l'Union retrouve une croissance plus forte ? Dans tous les cas, refuser le débat sur la poursuite de l'élargissement ne paraît pas de bonne méthode.

Il ne s'agit naturellement pas de prétendre trancher aujourd'hui cette question de manière définitive. Mais il est possible d'en examiner les différents aspects, et de la replacer dans le contexte général de la construction européenne, en espérant contribuer à faire « mûrir » un débat parfois abordé de manière passionnelle.

On peut estimer, en effet, qu'une approche ouverte et évolutive de la construction européenne, évitant de plaquer sur celle-ci un schéma préétabli, devrait permettre de relativiser le problème des « frontières de l'Europe », en

le reliant au débat plus fondamental sur l'approfondissement du projet européen.

I. L'ENCADREMENT PAR LES TRAITÉS DU PROCESSUS D'ÉLARGISSEMENT

1. La procédure

La procédure d'adhésion à l'Union comprend de nombreuses étapes. La première est la **demande d'adhésion**. 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 d'ouvrir des négociations, ou bien reconnaître au pays demandeur le statut de « pays candidat » sans pour autant fixer de date pour l'ouverture des négociations, ou encore, naturellement, refuser la candidature (le seul cas étant à ce jour la candidature du Maroc en 1987).

La reconnaissance du statut de « pays candidat » sans ouverture de négociations est adaptée à la situation de pays qui ont besoin de temps pour se rapprocher des standards européens ; elle leur permet de bénéficier d'une « stratégie de pré-adhésion » destinée à faciliter ce rapprochement. L'ouverture immédiate des négociations est appropriée pour des pays déjà très proches des pays membres, comme ce fut le cas pour l'Autriche, la Finlande et la Suède.

Dans tous les cas, la décision est prise à **l'unanimité**. En pratique, c'est le Conseil européen qui statue, le Conseil se bornant à entériner cette décision.

Les **négociations**, aux termes des traités, ont lieu entre les États membres et l'État demandeur. Dans la réalité, elles prennent la forme de négociations entre l'État demandeur et l'Union, et la Commission y joue un rôle essentiel. Les négociations se déroulent par chapitres – 35 au total – et un chapitre ne peut être ouvert ou clos sans l'accord de tous les États membres.

Lorsque les négociations ont débouché sur un **accord** complet, celui-ci doit être approuvé par le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, puis par le Conseil statuant à l'unanimité.

Ensuite, l'accord doit être **ratifié** par tous les États membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives », ce qui signifie en pratique qu'il doit être approuvé, dans chaque pays, par voie parlementaire ou par voie référendaire.

Le rappel de ces étapes conduit à deux constats. Tout d'abord, la procédure suivie est en partie coutumière, les traités précisant seulement les conditions de prise de décision. Le rôle du Conseil européen, la place importante de la Commission, le statut de « pays candidat » sans ouverture des négociations ne résultent pas directement des traités. S'appuyant sur l'expérience, la procédure d'adhésion apparaît comme une procédure bien rodée, associant les institutions de l'Union, les gouvernements et les parlements.

Ensuite, cette procédure est particulièrement exigeante : **c'est la plus contraignante de toutes celles prévues par les traités**, plus même que la révision de ceux-ci (qui n'appelle pas l'approbation du Parlement européen). Exigence d'unanimité des États membres, approbation par le Parlement européen à la majorité de ses membres, ratification par chaque pays : on ne peut adhérer à l'Union par inadvertance. Si, aujourd'hui, on entend dire que certaines adhésions ont été hâtives, il faut admettre que cette hâte a été un choix politique à tous les échelons.

2. Les critères

L'article 49 (premier alinéa) du TUE précise les critères à remplir pour pouvoir être candidat à l'adhésion à l'Union : « *Tout 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 critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont prise en compte* ».

La première condition à remplir est donc d'être un **État**. Bien que l'attribution de la qualité étatique à une collectivité puisse dans certains cas prêter à controverse, l'application de ce critère ne paraît pas susceptible de soulever de difficulté dans le cas précis de l'adhésion à l'Union. En effet, comme on l'a vu, la procédure d'adhésion repose à toutes les étapes sur des décisions à l'unanimité. De ce fait, une collectivité à laquelle un quelconque des États membres ne reconnaîtrait pas la qualité étatique ne pourrait espérer ouvrir des négociations d'adhésion. Le problème de l'« étaticité » doit donc avoir été résolu avant toute démarche d'adhésion.

La deuxième condition est que l'État soit « **européen** ». On reviendra plus loin sur ce critère, qui est au centre de la controverse sur les « frontières de l'Europe ». Mais on peut d'ores et déjà noter que – à moins de lui ôter tout effet utile – il doit conduire à écarter d'office la candidature d'un État universellement considéré comme relevant d'une autre région du monde. Par exemple, bien que le Canada soit très proche de l'Europe sous l'angle de la civilisation, nul ne peut contester qu'il faille le classer dans les États

d'Amérique du Nord, ce qui rendrait irrecevable une candidature de ce pays (à laquelle personne ne songe). De même, bien que les motifs de la réponse négative que le Conseil a adressée à la candidature du Maroc n'aient pas été précisés, le fait que cet État soit unanimement classé dans les États d'Afrique du Nord ne pouvait que conduire à écarter cette candidature, malgré les liens économiques, culturels et historiques du Maroc avec l'Europe. S'il existe une « zone grise » où l'eupéanité peut faire débat, ce critère n'en perd pas pour autant sa portée.

La troisième condition est **l'attachement aux valeurs** visées à l'article 2 du TFUE :

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Là également, bien qu'il existe une marge d'appréciation pour le Conseil – car aucun État ne peut prétendre respecter intégralement les valeurs énumérées – ce critère a une portée manifeste et conduirait, par exemple, à refuser aujourd'hui une éventuelle candidature de la Biélorussie, bien qu'il s'agisse d'un État indiscutablement « européen ».

Il faut souligner en effet que les valeurs dont il est question ne sont pas, en droit, des valeurs propres à une aire de civilisation, qu'on pourrait discuter ou relativiser au nom d'autres traditions, comme on l'entend parfois insinuer ou affirmer dans certaines conférences internationales. L'Europe ne peut avoir qu'une seule conception des droits de l'homme, parce que la conception qu'elle reconnaît n'est pas « européenne », mais universaliste. Ce n'est pas un domaine où l'on peut négocier ou transiger.

Enfin, la quatrième condition est la compatibilité de la candidature avec la « prise en compte » des **critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen**.

Ces critères sont d'ordinaire appelés « critères de Copenhague », car ils ont été adaptés par le Conseil européen lors d'une réunion dans cette capitale en juin 1993 :

« L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression

concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

« La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats ».

Si les aspects concernant la démocratie et les droits de l'homme font double emploi avec l'exigence de respect et de promotion des valeurs visées à l'article 2 du TFUE (voir plus haut), les critères de Copenhague introduisent d'autres dimensions :

– l'existence d'une économie de marché viable, capable de supporter la concurrence au sein du marché unique. Cette exigence était, en 1993, un message à l'intention de pays candidats qui vivaient la transition du socialisme au capitalisme : sa portée paraît moins grande aujourd'hui ;

– la capacité à assumer les obligations découlant de l'appartenance à l'Union. Cette exigence, qui peut paraître allant de soi, impose notamment que l'administration et le système judiciaires du pays candidat soient en mesure de mettre effectivement en œuvre le droit de l'Union ;

– l'acceptation des objectifs de « l'union politique, économique et monétaire ». Si la référence à l'aspect « politique » de ces objectifs paraît moins significative aujourd'hui (car les trois traités intervenus depuis 1993 ont beaucoup renforcé cet aspect, et l'adhésion se fait sur la base des traités en vigueur), la référence aux aspects économique et monétaire reste significative puisqu'elle rappelle que l'adhésion entraîne obligatoirement la participation au processus conduisant – dès lors que les conditions sont remplies – à l'entrée dans la zone euro (même si le contre-exemple suédois atténue la portée de cette règle).

Le dernier aspect des « critères de Copenhague » – la prise en compte de la « capacité d'intégration » de l'Union – est celui qui prête sans doute le plus à controverse. Une communication de la Commission européenne du 8 novembre 2006 a fait utilement le point sur cette notion.

Celle-ci a tout d'abord une dimension **institutionnelle**, qui était sans doute prépondérante en 1993 : il s'agit de souligner que l'Union doit avoir des règles de fonctionnement telles que sa capacité à prendre des décisions et à aller de l'avant soient préservées en cas d'élargissement, ce que résume la formule traditionnelle liant « élargissement » et « approfondissement ». On

peut considérer aujourd'hui que cette préoccupation a été satisfaite par le traité de Lisbonne : il y a consensus entre les États membres pour considérer que le débat institutionnel est clos pour longtemps, que l'approfondissement réalisé par le traité de Lisbonne suffit à rendre possible de nouveaux élargissements.

Mais la dimension institutionnelle n'est pas la seule à prendre en compte dans l'évaluation de la capacité d'intégration de l'Union : comme le souligne la Commission européenne, il faut également vérifier que les nouvelles adhésions ne vont pas affecter la viabilité des **politiques de l'Union**, ni compromettre sa capacité à les financer. Certes, il ne s'agit pas là de critères qu'on pourrait opposer d'office à une candidature (en ce sens, la capacité d'intégration de l'Union n'est pas de même nature que les critères d'adhésion *stricto sensu*), puisque la question se pose à l'Union et non au pays candidat. Mais mentionner cette dimension concernant les politiques communes et leur financement a le mérite de placer les États membres devant leurs responsabilités : s'ils veulent accueillir tel ou tel nouveau membre au sein de l'Union, sont-ils prêts à effectuer préalablement les adaptations des politiques communes que cet élargissement rend indispensables ?

Enfin, la Commission souligne à juste titre que la « capacité » d'intégration a également une dimension relative à l'état des **opinions publiques**. On a vu que l'insuffisance de débat, d'information et d'explication entourant l'élargissement aux pays d'Europe centrale avait suscité un mouvement de défiance. Il ne sera pas possible, désormais, de réussir de nouveaux élargissements – ce qui veut dire mener à bien une procédure de ratification par voie parlementaire ou référendaire dans vingt-sept États membres et dans chaque pays candidat – sans associer les opinions publiques. Là également, on n'est pas devant un critère d'adhésion au sens strict, mais devant une invitation, s'adressant à l'Union comme à chaque pays candidat, à faire en sorte que l'élargissement soit compris et accepté, afin de favoriser la ratification du traité d'adhésion.

3. L'état de la question

Au vu de ce qui précède, on peut constater que tout élargissement passe par une procédure d'instruction extrêmement développée et que les critères à respecter excluent qu'il puisse dénaturer l'Union. Comment alors expliquer la persistance d'un malaise ? Certes, comme cela a été souligné plus haut, les conditions dans lesquelles s'est déroulé le « grand élargissement » ont favorisé une réaction de méfiance. Mais comment expliquer que cette réaction se prolonge, alors qu'à l'évidence les sinistres prophéties entendues ici et là se sont révélées sans fondement ? Car l'Europe occidentale n'a pas été envahie par les travailleurs des nouveaux États membres, les économies des

anciens États membres n'ont pas été ébranlées par l'élargissement du marché unique, et l'Union n'a pas perdu sa capacité de décision. Et c'est après l'élargissement – non sans mal, certes, mais le résultat est là – que le traité de Lisbonne a été adopté.

Si le malaise subsiste, ce n'est donc pas parce que les inconvénients du « grand élargissement » seraient désormais avérés – au contraire, il s'agit d'une indiscutable réussite – mais bien parce que le processus d'élargissement est perçu comme sans limite précise, menaçant la construction européenne de dilution. Il faut donc revenir sur la notion d'État « européen » sur laquelle se concentrent les difficultés.

a) *Qu'est-ce qu'un État « européen » ?*

L'approche du Conseil de l'Europe

Il faut remarquer que le Conseil de l'Europe a été amené à se poser cette question – et à la trancher – durant les années 1990, lorsqu'il a dû définir son attitude face à la dislocation de l'URSS. En effet, comme dans le cas de l'Union, un État doit être « européen » pour pouvoir adhérer au Conseil de l'Europe.

Pour arrêter sa position, le Conseil de l'Europe a fait intervenir trois critères (1) :

– la géographie : le territoire national doit être situé « en totalité ou en partie » sur le continent européen dont la frontière orientale est définie par l'Oural ;

– la culture : il doit exister des « liens étroits » avec la culture européenne ;

– enfin, subsidiairement, la volonté : dans le cas où les deux autres critères ne fourniraient pas une réponse suffisamment claire, il faut tenir compte de la volonté d'être considéré comme un État européen. C'est ainsi qu'il a été admis que « *l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie auraient la possibilité de demander leur adhésion à condition qu'ils indiquent clairement leur volonté d'être considérés comme faisant partie de l'Europe* ».

Il faut noter que le caractère « européen » de la Turquie n'a pas été en débat, puisque ce pays est devenu membre du Conseil de l'Europe dès 1949.

(1) Voir la recommandation 1247 (1994) adoptée le 4 octobre 1994 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la base du rapport de M. Reddemann (doc. 7103 du 10 juin 1994).

Sur cette base, le Conseil de l'Europe compte aujourd'hui 47 États membres, dont l'ensemble est voisin de l'extension maximale qui pourrait être donnée à la notion d' « Europe » en fonction des critères retenus. Pourrait seulement s'y ajouter la Biélorussie – dont la candidature a été rejetée pour non-respect des droits de l'homme, mais sans que son caractère « européen » soit en cause (1).

Une démarche valable pour l'Union

● L'approche retenue par le Conseil de l'Europe – définir l'euroanéité par un cumul de critères – semble convaincante.

À lui seul, le critère géographique peut être jugé à la fois peu précis et peu significatif. Rappelons que la « ligne de l'Oural » a été définie par le géographe de Pierre Le Grand, Vassili Tatichtchev, afin de faire apparaître la Russie comme une puissance européenne, en situant pour cela en Europe une partie importante du territoire et de la population de l'Empire. Choix d'opportunité, la « ligne Tatichtchev » ne correspond à aucune discontinuité réelle au sein de la Russie, ni même à une limite administrative. Pour que la traversée de l'Oural par Michel Strogoff soit significative, Jules Verne est amené à la situer la nuit, avec un gros orage. Si cette « frontière » s'est imposée avec le temps parmi les géographes, on ne peut guère s'appuyer sur elle pour distinguer une « identité » européenne, même si la formule « l'Europe de l'Atlantique à l'Oural » a eu un effet en son temps.

On ne peut ignorer non plus que faire s'arrêter l'Europe à la rive Nord de la Méditerranée n'a guère de fondement géographique (2). C'est l'antagonisme de la Chrétienté et de l'Islam, au Moyen Age, qui a donné une portée à cette frontière que ne connaissait pas l'Empire romain, centré sur la Méditerranée. Mais le détroit de Gibraltar est bien plus étroit que la Manche, et Chypre et Malte sont situées plus au Sud que Tunis ou Alger.

La pertinence du seul critère géographique est également limitée par le fait que ce critère laisse subsister une marge d'appréciation dans le cas des pays ayant une partie seulement de leur territoire dans l'« Europe de la géographie ».

(1) On laisse ici de côté le cas particulier du Kosovo, qui n'est pas reconnu par tous les États membres du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, il faut souligner qu'un cas-limite pourrait être constitué par le Kazakhstan, qui a une (petite) partie de son territoire à l'Ouest de la ligne de l'Oural et dont une partie de la population est de culture européenne ; mais ce pays ne s'est pas jusqu'à présent considéré lui-même comme « européen » et, notamment, n'a pas demandé son adhésion au Conseil de l'Europe.

(2) Il est plaisant de constater que, dans le célèbre mythe, la princesse Europe ne pose jamais le pied sur le continent européen proprement dit : après l'avoir enlevée, Zeus la dépose en Crète (dont elle finira par épouser le roi).

Le Conseil de l'Europe, pour sa part, a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'exiger que la part « européenne » du territoire représente une proportion particulière du total. Le rapport de M. Reddemann, qui a servi de base au débat, fait remarquer que la France, membre fondateur, avait en 1949 la majorité de son territoire hors d'Europe, de même que la Turquie dont l'adhésion avait eu lieu quelques mois plus tard, et que ces situations n'avaient donné lieu à aucune contestation à l'époque. Cependant, cette approche non dépourvue de cohérence n'a pas jusqu'à présent été explicitement assumée par l'Union : pour la construction européenne, l'incertitude entourant la signification exacte du critère géographique n'a donc pas disparu.

Pour autant, à moins de fixer à l'Union l'ambition déraisonnable de concurrencer un jour l'ONU, le critère géographique reste indispensable. Et, à défaut de refléter des réalités géographiques indiscutables, il a des bases historiques qui lui confèrent malgré tout une consistance.

De même, le critère « culturel » ne paraît pas pouvoir être, à lui seul, un critère de délimitation de l'Europe. La notion de « culture européenne » est loin d'être claire et consensuelle. De plus, il paraît difficile de nier que certains pays universellement considérés comme non-européens sont cependant de « culture européenne », quel que soit le sens pouvant être donné à cette expression. Une caractéristique majeure de la « culture européenne » n'est-elle d'ailleurs pas son universalisme ?

On ne peut cependant refuser de reconnaître une dimension culturelle à l'euroanéité, et c'est à bon droit que le traité de Lisbonne fait référence aux « héritages culturels, religieux et humanistes » de l'Europe. La construction européenne ne s'élève pas sur une table rase. Et c'est sur la base d'héritages partagés que peut s'affirmer un sentiment d'appartenance commune.

Mais si le critère « géographique » et le critère « culturel » sont l'un et l'autre à la fois nécessaires et insuffisants, leur combinaison – selon l'approche retenue par le Conseil de l'Europe – paraît appropriée pour caractériser ce qu'est un État « européen ».

Et c'est bien d'ailleurs l'esprit dans lequel, jusqu'à présent, cette notion a été comprise en fait pour ce qui concerne l'élargissement de l'Union. Par exemple, dans son avis sur la candidature chypriote, en juin 1993, la Commission européenne portait le jugement suivant : *« La situation géographique de Chypre, les liens profonds qui, depuis deux millénaires, situent l'île aux sources même de la culture et de la civilisation européenne, l'intensité de l'influence européenne tant dans les valeurs communes au peuple chypriote que dans l'organisation de la vie culturelle, politique, économique et sociale de ses citoyens, l'importance des échanges de toute*

nature entretenus avec la Communauté confèrent incontestablement un caractère et une identité européenne à Chypre ».

On voit que pour constater l'euroanéité de Chypre, la Commission a combiné des considérations géographiques et culturelles et a pu ainsi aboutir à une conclusion difficilement discutable.

Enfin, il paraît légitime de faire intervenir, à la suite du Conseil de l'Europe, un élément de volonté dans le caractère « européen » d'un État. Historiquement, l'ancrage européen de certains pays est le résultat d'une volonté : ce fut le cas de la Russie de Pierre Le Grand et de la Turquie d'Atatürk. D'une certaine manière, cela reste vrai aujourd'hui : la construction européenne, comme la nation selon Renan est un « *plébiscite de tous les jours* » ; elle repose sur une volonté partagée. Naturellement, cette volonté n'a de sens qu'en lien avec les dimensions géographiques et culturelles de l'euroanéité, mais elle peut donner un éclairage sur celles-ci : c'est pourquoi le Conseil de l'Europe a décidé d'admettre les trois États du Caucase, relevant géographiquement d'une « zone grise », mais culturellement européens et se voulant tels.

Au total, la combinaison de critères dégagée par le Conseil de l'Europe permet de donner une définition suffisante de ce qu'est un État « européen » et l'on ne voit pas de raison pour l'Union de s'en écarter.

Au demeurant, le Conseil de l'Europe bénéficie d'une indiscutable légitimité dans ce domaine, dans la mesure où il s'est placé d'emblée dans une perspective européenne globale, alors que l'Union européenne s'est constituée autour de réalisations économiques réunissant, au départ, un petit nombre d'États. Il ne serait donc nullement anormal que le Conseil de l'Europe fasse référence sur cette question.

• Il faut aussitôt préciser que **cette réponse ne signifie nullement qu'il soit dans la logique de l'élargissement qu'à terme l'Union doive accueillir tous les États aujourd'hui membres du Conseil de l'Europe.**

Être un État « européen » n'est qu'un des nombreux critères à appliquer à une candidature à l'Union. Un membre particulièrement important du Conseil de l'Europe, la Russie, n'a jamais manifesté la volonté de devenir un jour membre de l'Union ; deux membres (la Norvège et la Suisse) ont refusé par référendum cette perspective. Le Conseil de l'Europe a accueilli en son sein des micro-États qui ne paraissent pas susceptibles d'être un jour membres de l'Union avec les droits et devoirs correspondants. Autrement dit, la liste des États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union ne peut donner qu'une indication concernant les limites ultimes, en théorie, du processus d'élargissement.

États membres du Conseil de l'Europe non membres de l'Union européenne

Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie, Croatie, Géorgie, Islande, Liechtenstein, «Ancienne République Yougoslave de Macédoine », Moldavie, Monaco, Monténégro, Norvège, Russie, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Turquie, Ukraine.

(NB : La Biélorussie est aujourd'hui le seul État « européen » à ne pas faire partie du Conseil de l'Europe, sous réserve du cas particulier du Kosovo).

• On pourrait par ailleurs objecter que, si le Conseil de l'Europe a défini, pour ce qui le concerne, les frontières de l'Europe à la suite d'une démarche consciente et réfléchie, cette définition n'est intervenue que tardivement, dans le contexte de la fin de la « guerre froide ». Auparavant, les élargissements du Conseil de l'Europe n'avaient pas été précédés d'une réflexion du même ordre, et c'est notamment vrai dans le cas de l'adhésion de la Turquie : en 1949, la question principale était l'opposition Est/Ouest, non pas les limites ultimes de l'Europe.

Mais peut-on dire que, au regard des critères qui viennent d'être évoqués, l'on devrait donner aujourd'hui une réponse différente à la question de l'euroanéité de la Turquie ? Tel n'est pas le cas.

La Turquie n'a certes qu'une partie limitée de son territoire dans l'Europe de la géographie, mais on y trouve la principale ville du pays. L'histoire de l'empire ottoman, auquel la République turque a succédé, n'est pas séparable de l'histoire européenne (1), et de ce fait les liens culturels entre la Turquie et l'Europe sont profonds. La volonté de s'intégrer à l'Europe est une caractéristique de longue durée de cet État (qui n'a jamais eu chez lui l'équivalent des « slavophiles » russes). Enfin – faut-il le dire ? – on ne saurait voir dans la prédominance de la religion musulmane la marque du caractère « non européen » d'un pays : nul ne conteste d'ailleurs l'euroanéité de la Bosnie ou de l'Albanie.

Ainsi, si le Conseil de l'Europe devait se pencher à nouveau sur l'euroanéité de la Turquie en fonction des critères qu'il a dégagés, il ne pourrait qu'aboutir à la même conclusion qu'en 1949. Il convient d'ajouter

(1) Faut-il rappeler les « Capitulations » signées par François premier et Soliman le Magnifique, ou encore l'expression, si courante au 19^{ème} siècle, désignant la Turquie comme « l'homme malade de l'Europe » (de l'Europe et non du Proche Orient !), « homme malade » qui fut d'ailleurs associé au « concert européen » après la guerre de Crimée ?

que l'Union européenne a d'ores et déjà tranché la question dans le même sens, en décidant d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Turquie en octobre 2005. Dès lors que les traités précisent que seul un État « européen » peut demander à devenir membre de l'Union, le fait même d'accepter – à l'unanimité – d'ouvrir des négociations avec un État vaut reconnaissance de son européanité : il s'agit en effet d'une condition préalable, et non d'un des objets de la négation.

Soulignons à nouveau que, par ce constat, on ne préjuge pas du caractère souhaitable ou possible de l'adhésion de la Turquie à l'Union. En particulier, reconnaître que la religion dominante dans un pays ne saurait être un critère d'européanité, ni un critère d'appréciation d'une candidature, ne signifie pas que l'on méconnaît les difficultés qui pourraient naître, dans certains domaines, de l'intégration dans l'Union - dont la civilisation des États membres est imprégnée de références judéo-chrétiennes - d'un grand pays dont la population est principalement musulmane, même si la Turquie se présente comme un État laïc où la religion dominante est encadrée par des règles publiques. D'un autre point de vue, on peut considérer qu'il est dans l'intérêt bien compris de l'Europe, qui comprend en son sein d'importantes minorités musulmanes, de valoriser en l'intégrant dans l'Union une société musulmane compatible avec les principes démocratiques et l'esprit européen, qui pourrait constituer une référence face au danger que peut constituer l'islamisme radical. **On ne prétend pas trancher ici le vaste débat sur l'avancement de la candidature de la Turquie, qui se heurte au demeurant à d'autres types de difficultés.**

b) Les candidatures actuelles et possibles

- Reprenons la liste des vingt États membres du Conseil de l'Europe qui n'appartiennent pas à l'Union.

Quatre (Andorre, Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin) sont des micro-États, dont la population – allant de 28 000 à 72 000 habitants – ne dépasse pas celle d'une ville moyenne : leur adhésion à l'Union comme membres de plein droit ne paraît pas envisageable.

Dans deux autres États (la Norvège et la Suisse), la population a jusqu'à présent refusé d'adhérer à l'Union. Les deux référendums organisés en Norvège à ce sujet, en 1972 et en 1994, ont eu le même résultat négatif ; en Suisse, le résultat négatif du référendum sur l'espace économique européen, en 1992, puis sur l'initiative « oui à l'Europe », en 2001, ont montré un clair refus de l'adhésion.

Enfin, la Russie n'a jamais manifesté l'intention d'adhérer un jour à l'Union, et il paraît difficilement concevable – à vue humaine – que cette

grande puissance se plie au partage de souveraineté qu'implique la participation à la construction européenne.

Sur les treize États subsistant de la liste, trois ont d'ores et déjà le statut de pays candidat : la Croatie et la Turquie, avec lesquelles les négociations sont en cours, et l'«Ancienne République Yougoslave de Macédoine » pour laquelle elles ne sont pas ouvertes.

Les dix autres pays se répartissent en trois zones géographiques :

– quatre États balkaniques : l'Albanie, la Bosnie, le Monténégro et la Serbie ;

– cinq États d'Europe orientale : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine ;

– un État d'Europe du Nord, l'Islande.

• Un examen de cette liste ne devrait-il pas conduire à considérer que la poursuite du processus d'élargissement ne doit pas susciter une appréhension excessive ?

Parmi les candidatures officiellement reconnues, une seule, celle de la Croatie, est susceptible de déboucher sur une adhésion assez rapide.

Une adhésion à relativement brève échéance est également envisageable dans le cas de l'Islande, bien que celle-ci n'ait pas encore le statut de pays candidat. La Commission européenne a donné en février dernier un avis favorable à l'ouverture de négociations ; le Conseil ne s'est pas encore prononcé. Lorsque les négociations s'engageront, elles seront sans doute relativement rapides (la Commission évalue leur durée à « au moins un an »), mais l'opinion islandaise reste divisée sur l'adhésion ; si les négociations aboutissent à un accord, il n'est pas certain que celui-ci sera approuvé par le référendum d'ores et déjà prévu.

À échéance rapprochée, l'élargissement ne concerne donc de toute manière que deux pays.

Bien que l'« Ancienne République Yougoslave de Macédoine » ait d'ores et déjà le statut de pays candidat, l'ouverture des négociations d'adhésion reste suspendue à la solution du différend avec la Grèce portant sur le nom même de l'État.

L'Union a reconnu, lors du Conseil européen de Feira, en juin 2000, la « vocation à l'adhésion » des quatre autres États balkaniques (Albanie, Bosnie, Monténégro, Serbie), mais aucun n'a encore le statut de pays candidat.

Malgré le volontarisme affiché par la présidence espagnole, qui a souhaité que l'Union se fixe l'objectif d'une « intégration européenne des Balkans dès 2014 », on peut raisonnablement estimer – compte tenu notamment d'une stabilité régionale toute relative – qu'il faut plutôt regarder au-delà de cette date.

Les négociations d'adhésion avec la Turquie, bien qu'ouvertes depuis cinq ans, progressent lentement et sont hypothéquées par la persistance du conflit chypriote.

Si une nouvelle étape importante du processus d'élargissement devait être franchie, ce serait donc seulement dans le moyen terme, avec un traité de Lisbonne en vigueur pour l'ensemble de ses dispositions, et une précédente vague d'adhésions déjà ancienne et donc pleinement intégrée aux équilibres de l'Union.

Enfin, dans le cas des cinq États d'Europe orientale envisageables (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine), l'Union n'a pas encore admis une « vocation à l'adhésion ». D'éventuelles adhésions ne peuvent être donc qu'une perspective d'assez long terme, et ne paraissent de toute manière réellement envisageables que dans le cadre d'une évolution constructive des relations Union européenne–Russie.

- Il convient par ailleurs de prendre la mesure du poids relatif de ces différents groupes de pays dont l'adhésion peut être envisagée. Les deux pays susceptibles d'adhérer à court terme représentent ensemble environ 4,8 millions d'habitants (Croatie : près de 4,5 millions, Islande : moins de 320 000), soit moins de 1 % de la population actuelle de l'Union.

Les États balkaniques représentent ensemble 18,8 millions d'habitants, soit 3,7 % de la population actuelle de l'Union (« Ancienne République Yougoslave de Macédoine » : 2,02 millions ; Albanie : 4,1 millions ; Bosnie : 4,6 millions, Monténégro : 0,68 million ; Serbie – sans le Kosovo – : 7,38 millions).

La Turquie compte 76,8 millions d'habitants, soit 15,3 % de la population actuelle de l'Union.

Enfin, les cinq États d'Europe orientale représentent ensemble 66,3 millions d'habitants (dont 46 pour la seule Ukraine), soit 13,2 % de la population actuelle de l'Union. Encore faut-il, pour prendre une mesure plus exacte de la place démographique qu'auraient ces différents groupes d'éventuels nouveaux États membres au sein de l'Union, considérer cette place *après* leur adhésion. Cette donnée est précisée dans le tableau ci-après :

États	Population cumulée (en millions d'habitants)	Pourcentage de la population actuelle de l'Union	Pourcentage de la population de l'Union après adhésion
Croatie, Islande	4,8	0,96 %	0,95 %
« Macédoine », Albanie, Bosnie, Montenegro, Serbie	18,8	3,7 %	3,6 %
Turquie	76,8	15,3 %	12,8 %
Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, Moldavie, Ukraine	66,3	13,2 %	9,9 %

Ainsi, même en adoptant la conception la plus ouverte possible du processus d'élargissement, aucune des vagues d'adhésion concevables ne paraît comparable, en importance démographique, ni à ce qu'a représenté l'adhésion de dix pays d'Europe centrale (qui représentaient ensemble un quart de la population de l'Union de l'époque, et un cinquième après leur adhésion), ni à ce qu'a représenté en 1973 l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande (qui représentaient ensemble un tiers de la population de la Communauté de l'époque, et un quart après leur adhésion).

c) Appréciation d'ensemble

L'essai de prospective qui précède n'est aucunement, cela va de soi, un pronostic sur l'avenir du processus d'élargissement. Sa raison d'être est plutôt de faire apparaître que les inquiétudes qui entourent la poursuite du processus d'élargissement ne sont pas sans exagération.

L'élargissement n'est pas un processus illimité et hors de contrôle : on peut en définir assez précisément les limites envisageables, et la procédure d'adhésion est la plus contraignante qui soit. Par ailleurs, même en adoptant une vision « maximaliste », les adhésions envisageables ne paraissent pas dépasser d'emblée la capacité d'intégration de l'Union, d'autant qu'elles seraient très étalées dans le temps.

Certes, les difficultés ne sont pas à sous-estimer. Les pays dont l'adhésion est envisageable à plus ou moins long terme ont presque tous un niveau de prospérité bien inférieur à celui de l'Union. Le financement et la mise en œuvre des politiques communes seraient confrontés, particulièrement en cas d'adhésion de la Turquie, à de sérieux obstacles.

D'un point de vue institutionnel, la plupart des nouveaux membres envisageables sont plutôt de « petits » États ; seules la Turquie et l'Ukraine font exception. Dans une Union qui, même après le traité de Lisbonne, continue à faire une large place au principe d'égalité entre États, on risquerait de voir s'accroître encore certains déséquilibres qui fragilisent la légitimité de l'Union (1).

Enfin, et peut-être surtout, le poids de l'histoire rendrait difficile la pleine acclimatation de ces pays à l'atmosphère et aux méthodes du « club » européen.

Ces difficultés prévisibles doivent être mises au regard des avantages que l'on peut attendre d'une poursuite de l'élargissement, que ce soit en termes de stabilité, de prospérité, ou de place de l'Europe dans un monde de plus en plus marqué par la prédominance de quelques géants. Et il faut souligner que maintenir ouvert le processus d'élargissement reste un des principaux moyens d'influence extérieure de l'Union dans son voisinage européen. La perspective, même lointaine, de l'adhésion joue un rôle stabilisateur et favorise le rapprochement vis-à-vis des standards européens.

Mais si l'on admet que le processus d'élargissement ne doit pas être arbitrairement stoppé à son stade actuel, il faut admettre aussi que la question des « frontières de l'Europe » ne peut recevoir de réponse « cartésienne ». On peut, dans l'abstrait, désigner des frontières ultimes raisonnées à l'élargissement, mais ce sont seulement des frontières potentielles. Et la réalité de l'Europe sera sans doute longtemps d'avoir des frontières susceptibles d'évoluer. Faut-il y voir nécessairement un handicap pour la construction européenne ?

(1) On peut constater, par exemple, que si la Yougoslavie était demeurée une fédération, elle aurait eu, avec une population comparable à celle de la Roumanie, 33 députés au Parlement européen et un seul commissaire européen, comme ce pays. Si ses États successeurs adhèrent un jour tous à l'Union, chacun d'entre eux désignera un commissaire européen et ils auront ensemble – en transposant les règles actuelles – quelque 70 députés, presque autant que le Royaume-Uni ou la France. Il y a ainsi une « prime à l'éclatement » qui tend à creuser l'écart entre les institutions de l'Union et les réalités démographiques.

II. RELATIVISER LA QUESTION DES FRONTIÈRES DE L'EUROPE

1. L'Europe n'est-elle pas avant tout un projet ?

La conclusion de ce qui précède est que, s'il existe bien des « frontières ultimes » de l'Europe, la réalité de la construction européenne durant les décennies qui viennent sera d'avoir des frontières susceptibles d'évoluer.

Il est clair que, dans les opinions publiques, cette situation ne favorise pas l'identification à l'Europe, le sentiment d'une appartenance commune. Les Européens sont habitués au schéma de l'« État-nation », avec des frontières stables, héritées de l'Histoire, coïncidant largement avec un espace culturel et linguistique relativement homogène, et constituant le cadre principal de la vie politique. Et lorsque ce schéma ne s'applique pas ou s'applique mal dans un pays, on voit apparaître des tendances à la fragmentation, correspondant à la volonté de constituer des unités répondant mieux au schéma de l'État-nation.

La construction européenne n'implique pas la fin des États-nations : au contraire, ils sont l'unité de base de l'Union, et l'idée de « court-circuiter » les États en construisant une « Europe des régions » manque pour le moins de crédibilité. Les États-nations demeurent un cadre irremplaçable de solidarité et de mise en œuvre des grandes politiques publiques ; et c'est encore à leur niveau que se prennent les décisions ultimes concernant la politique étrangère et la défense.

Mais les États-nations européens sont manifestement dépassés lorsqu'il s'agit de répondre aux grands défis d'un monde globalisé : c'est seulement par de larges transferts de compétence vers l'Union que l'on peut espérer parvenir à des solutions viables et à les faire prendre en compte sur la scène internationale. Et à ce changement d'échelon doit correspondre un changement des règles de fonctionnement et des habitudes de pensée : l'Europe n'est pas un État-nation en plus grand.

Cependant, l'empreinte de l'État-nation sur les mentalités en Europe est telle que beaucoup ne peuvent s'empêcher de plaquer sur l'Union des exigences propres à l'État-nation, que ce soit en termes d'uniformité des règles, d'homogénéité culturelle ou d'identité géographique. Cette approche – faut-il le dire ? – ne peut conduire qu'au malaise et à la déception dans le cas d'une Union de vingt-sept États issus chacun d'une longue histoire, qui compte plus de 500 millions d'habitants, et vingt-trois langues officielles.

Lorsqu'il s'agit de l'Europe, il faut savoir se libérer de cette accoutumance au schéma de l'État-nation. Au demeurant, celui-ci n'est pas l'alpha et l'oméga de l'histoire européenne, qu'il ne caractérise guère que depuis deux siècles. Les constructions impériales ont eu une place bien plus grande dans l'histoire de la civilisation européenne. Songeons à l'importance pour celle-ci de l'empire romain, qui a su pendant plusieurs siècles assurer la paix intérieure et un certain État de droit tout en regroupant des populations d'une extrême diversité. Songeons à l'importance de l'empire byzantin et à celle de l'empire romain germanique, successeur de l'empire de Charlemagne. Sans ériger naturellement ces constructions en modèle, on peut y trouver la preuve qu'on peut imaginer pour l'Europe d'autres schémas que ceux que nous avons sous les yeux, et qu'une union politique peut associer, à un haut degré d'efficacité, des peuples très différents en un ensemble cohérent sans sacrifier leur diversité.

Même les systèmes fédéraux existants, tout en étant moins éloignés de la réalité européenne, ne paraissent pas des modèles convaincants pour l'Union.

Les exemples les plus souvent envisagés – l'Allemagne et les États-Unis – ne semblent pas transposables à l'Union. On peut parler d'un « peuple américain » ou d'un « peuple allemand » ; les constitutions de ces deux pays y font d'ailleurs référence. On ne peut parler d'un « peuple européen » : les traités retiennent d'ailleurs la formule d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* ». De ce fait, une vie démocratique européenne peut difficilement se concevoir sur le modèle de la vie démocratique allemande ou américaine. Le constat ne serait pas différent en considérant d'autres systèmes fédéraux démocratiques : Canada, Belgique, Suisse, voire Brésil ou Mexique ; dans leur cas, on peut parler soit d'un peuple, soit d'une association entre peuples avec une composante dominante, et l'on est donc très loin des caractéristiques de l'Europe. C'est, paradoxalement, le fédéralisme démocratique de l'Inde, avec les vastes dimensions et la grande diversité interne de ce pays, qui pourrait paraître la référence la moins inappropriée pour l'Europe : mais pourrait-on transposer à celle-ci, même de loin, un modèle adapté à une réalité aussi spécifique ?

Non seulement l'Union ne paraît pas réunir les conditions de base d'un système fédéral classique, mais sa réalité institutionnelle – bien qu'incorporant des éléments importants de fédéralisme – reste éloignée de ce modèle par un fossé difficile à franchir. L'Union demeure en réalité une association très étroite d'États ou une fédération d'États : elle n'est pas un État fédéral et il ne semble pas qu'il existe pour l'instant une réelle volonté commune qu'elle en devienne un.

Ces remarques ne visent pas à introduire le doute sur la pertinence de la construction européenne, mais plutôt à mettre en évidence que l'Europe sera une création du XXI^e siècle ne ressemblant véritablement à aucun des systèmes existants et ne reflétant pas non plus les schémas envisagés dans les années 1950.

Il faut assumer cette spécificité, **y compris en ce qui concerne la question des frontières**. Si l'Europe ne peut se définir *a priori* par un schéma institutionnel, mais a plutôt vocation à se situer à part dans la typologie des régimes, et si elle ne repose pas sur une identité préexistante, alors il faut la définir avant tout comme un **projet**. Et si ce projet comporte plusieurs aspects, plusieurs dimensions, alors il faut admettre qu'il n'y a pas nécessairement à définir *une* frontière de l'Europe, que les limites de cette dernière sont une réalité complexe, et qu'en conséquence la question des « frontières de l'Europe » ne doit pas être exagérément dramatisée.

2. Le pluralisme des frontières de l'Europe

Si l'on considère l'Europe d'abord comme un projet ou un ensemble cohérent de projets, alors il faut admettre que la construction européenne a en un certain sens plusieurs « frontières », et que celles-ci sont évolutives, tout comme les frontières extérieures de l'Union.

Il existe ainsi une forme de « frontière » découlant de l'existence d'une zone euro regroupant seize États membres sur vingt-sept, une autre découlant de l'existence de l'« espace Schengen » regroupant vingt-deux États membres sur vingt-sept. Selon la participation ou non à un grand projet – une monnaie unique, l'abolition des contrôles aux frontières – se dessine un découpage correspondant de l'Union.

Certains projets débordent d'ailleurs les limites de l'Union, pour inclure des États européens non membres. Ainsi, l'Islande, la Norvège et la Suisse font partie de l'« espace Schengen » ; de même, outre les États membres de l'Union, la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe participent au « processus de Bologne » destiné à définir un cadre commun pour les systèmes universitaires.

Certains projets à visée scientifique et technologique associent, quant à eux, la plupart des États membres de l'Union (mais pas tous) et des États européens non membres : il en est ainsi par exemple de l'Agence spatiale européenne, de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites

météorologiques, ou encore de l'initiative « Eurêka » de soutien à des recherches utiles à la compétitivité des entreprises européennes (1).

S'agissant de la construction européenne, **la notion de « frontière » doit donc être relativisée**. On peut être « à l'intérieur » de l'Union et ne pas participer à certains projets, être « à l'extérieur » et y participer.

Ainsi, bien que la Suisse reste en dehors de l'Union, et que ses citoyens aient clairement repoussé la perspective d'en devenir membre à part entière, son association à de nombreuses politiques européennes est si étroite qu'on peut considérer qu'elle constitue une forme particulière de participation à la construction européenne sans être membre de l'Union.

L'exemple de la Suisse

Un document de la Confédération intitulé : « *Politique européenne de la Suisse : la voie bilatérale* » recense les différents aspects des liens bilatéraux entre la Suisse et l'Union. On en reprend ici seulement les principales catégories :

Accord de libre-échange (ALE) (1972) : les produits industriels originaires des États parties peuvent être échangés en franchise de douane. L'accord interdit toute restriction quantitative ou entrave commerciale d'effet équivalant à des droits de douane ou à des contingents. En ce qui concerne les produits agricoles transformés, les droits de douane ont été entièrement supprimés sur la part industrielle. Sur la part agricole (matières premières), la Suisse a réduit les droits de douane et les subventions à l'exportation tandis que l'UE les a entièrement supprimés.

Accord sur les assurances (1989) : la liberté d'établissement, dans le domaine de l'assurance dommages, est garantie aux compagnies d'assurances sur une base de réciprocité. Les agences et succursales de compagnies basées en Suisse ou dans l'UE bénéficient des mêmes conditions d'accès au marché et d'exercice de leurs activités sur les territoires de l'UE ou en Suisse. L'accord ne s'applique toutefois pas aux assurances-vie, à la réassurance ou aux systèmes légaux de sécurité sociale. Il n'autorise pas non plus la prestation de services transfrontaliers.

Accords bilatéraux I (1999) : ils couvrent sept secteurs :

– *Libre-circulation des personnes* : les marchés du travail sont ouverts progressivement. Après l'expiration des délais transitoires, les Suisses peuvent s'établir et travailler librement dans l'UE et les citoyens de l'UE s'établir et travailler librement en Suisse, à condition d'être en possession d'un contrat de travail valable, d'exercer une activité en tant qu'indépendant ou de pouvoir attester de moyens financiers suffisants et d'une assurance-maladie.

(1) Pour une présentation plus détaillée de ces coopérations, voir le rapport n° 237 (2008-2009) : « Les coopérations spécialisées : une voie de progrès pour la construction européenne ».

– *Obstacles techniques au commerce* : l'examen de la conformité des produits est simplifié. Cette évaluation de la conformité des produits destinés à l'ensemble du marché européen ne doit plus être répétée, en Suisse et dans l'UE.

– *Marchés publics* : l'obligation, conforme aux règles de l'OMC, de lancer des appels d'offres pour des achats publics ou des mandats de construction est étendue aux communes et à diverses entreprises publiques ou privées pour des acquisitions dans certains secteurs (chemins de fer, approvisionnement en énergie).

– *Agriculture* : le commerce de produits agricoles est simplifié dans certains segments (fromages, produits laitiers transformés) par la réduction des droits de douane, d'une part, et par la reconnaissance de l'équivalence des règles en matière de médecine vétérinaire, de protection phytosanitaire et d'agriculture biologique, d'autre part.

– *Transports terrestres* : les marchés des transports routier et ferroviaire sont progressivement ouverts. L'objectif d'un transfert des marchandises de la route vers le rail est reconnu au niveau européen. L'UE accepte la hausse par étapes de la redevance sur le trafic des poids lourds ; la Suisse accepte la limite de 40 tonnes pour les camions.

– *Transport aérien* : l'accord garantit aux compagnies aériennes l'octroi progressif de droits d'accès au marché.

– *Recherche* : les chercheurs et les entreprises suisses peuvent participer aux programmes-cadres de l'UE.

Accords bilatéraux II (2004) : ils étendent la coopération avec l'UE à de nouveaux domaines politiques importants :

– *Schengen/Dublin* : la levée des contrôles systématiques de personnes à la frontière garantit la fluidité du trafic transfrontalier. Simultanément, les contrôles aux frontières extérieures de l'Espace Schengen sont renforcés, de même que la coopération policière et judiciaire, ce qui permet de mieux lutter contre la criminalité. Les règles de Dublin sur l'État compétent en matière d'asile et la base d'empreintes digitales *Eurodac*, contribuent, pour leur part, à éviter les demandes d'asile multiples, ce qui permet de soulager les systèmes d'asile nationaux.

– *Fiscalité de l'épargne* : la Suisse prélève pour le compte des États membres de l'UE une retenue sur les revenus de l'épargne des personnes physiques ayant leur domicile fiscal dans l'UE.

– *Lutte contre la fraude* : la coopération est étendue afin de mieux lutter contre la contrebande et d'autres formes de délits en matière de fiscalité indirecte (droits de douane, TVA, impôts sur la consommation), de subventions et de marchés publics.

– *Produits agricoles transformés* : les droits de douane et les subventions à l'exportation sont supprimés pour de nombreux produits issus de l'industrie agroalimentaire.

– *Environnement* : la Suisse devient membre de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), un important organisme de coopération dans le domaine de l'environnement.

– *Statistique* : la collecte de données statistiques est harmonisée afin de garantir l'accès à une large base de données comparables, élément essentiel pour toute prise de décision fondées en économie comme en politique.

– *MEDIA* : les professionnels suisses de l'industrie cinématographique peuvent bénéficier des programmes européens de promotion du film.

– *Pensions* : la double imposition frappant les fonctionnaires de l'UE retraités établis en Suisse est levée.

– *Éducation* : les négociations sur la participation de la Suisse aux programmes européens de formation 2007-2013 sont closes. L'accord n'est toutefois pas encore en vigueur.

Un tel exemple montre que la question des « frontières de l'Europe » ne doit pas être vue uniquement sous l'angle d'une logique binaire. La Suisse n'est pas dans l'Union, mais on voit bien qu'on décrit mal la réalité en disant simplement qu'elle est « hors de l'Union », compte tenu de l'ampleur des liens et de la participation de la Suisse à de nombreux projets portés par l'Union.

Le cas de la Suisse n'est pas isolé, puisque l'Islande et la Norvège ont noué des relations tout aussi intenses avec l'Union. Il se peut que, dans la poursuite du processus d'élargissements, certains États adhérents potentiels à l'Union préfèrent ainsi se tenir provisoirement ou durablement « sur la frontière » plutôt que de devenir membre à part entière de l'Union avec tous les droits et devoirs correspondants. Ne pas être membre de l'Union ne signifie pas être en dehors de la construction européenne.

3. Approfondir le projet européen

Ainsi, se focaliser sur la question des « frontières de l'Europe » est peut-être méconnaître la spécificité de la construction européenne. L'Union est en devenir ; tous ses membres n'ont pas nécessairement la volonté et la capacité d'avancer à la même vitesse dans tous les domaines ; en même temps, ses frontières extérieures ne sont pas stabilisées et ne le seront

vraisemblablement pas avant de longues années. Parallèlement, des États non membres sont intimement associés aux politiques menées par l'Union.

Ce n'est pas nécessairement un handicap pour la construction européenne que de ne pas être une réalité figée. Si l'Europe est avant tout un projet ou un ensemble de projets, **le point principal est d'approfondir ce projet**, de se donner les moyens nécessaires pour progresser, plutôt que d'avoir d'avance une liste exhaustive des participants, une frontière bien nette de l'entreprise.

Il y a certes à la base de la construction européenne des héritages partagés. Et plus d'un demi-siècle d'action sur la base des traités a produit un acquis considérable, qu'il faut préserver. Mais l'unité et l'identité européennes s'approfondiront avant tout en poursuivant ensemble des projets communs : l'Europe est une affaire de volonté partagée autant et plus qu'une question d'institutions, de géographie et d'histoire.

Le débat institutionnel paraît clos pour longtemps avec l'adoption du traité de Lisbonne. Il ne paraît pas souhaitable qu'un débat sur les limites de l'élargissement vienne prendre le relais pour reléguer au second plan la question de l'approfondissement du projet européen.

Un rapide examen des thèmes prioritaires pour cet approfondissement confirme ce caractère relatif de la question des frontières.

Le renforcement de la **gouvernance de la zone euro** est, à l'évidence, un thème prioritaire : or, en pratique, il ne concerne pas tous les États membres et les élargissements futurs ne sont susceptibles d'avoir une conséquence sur la composition de la zone euro qu'à fort longue échéance.

La construction effective **de l'espace de liberté, de sécurité et de justice** est indiscutablement un autre thème prioritaire. Or, il est clair que tous les pays membres ne participeront pas de la même manière à tous les aspects de cet approfondissement – ne serait-ce qu'en raison des « *opt-out* » obtenus par certains d'entre eux – tandis que des États non membres de l'Union, mais participant à l'« espace Schengen », seront associés à certains aspects.

Le **domaine « climat/énergie »** est un autre thème particulièrement important : dans ce cas, la configuration est encore différente, puisqu'il s'agit non seulement que l'Union dans son ensemble s'engage dans une démarche ambitieuse, mais qu'elle entraîne au-delà de ses frontières le maximum d'autres États dans cette démarche.

Il n'est pas nécessaire de multiplier les exemples pour conclure que la question des « frontières de l'Europe » doit s'apprécier à partir de la question essentielle de l'approfondissement du projet européen, et non être examinée

d'abord et indépendamment de celui-ci. Pour paraphraser le mot célèbre du baron Louis : « *faites-moi une bonne politique européenne et je vous ferai de bonnes frontières* ».

CONCLUSION

« Le but n'est rien, le mouvement est tout »

Éduard Bernstein

Les présupposés du socialisme

Il est traditionnel, pour distinguer les différents niveaux du projet européen, de distinguer l'« Europe espace » et l'« Europe puissance ».

Dans l'optique de l'« **Europe espace** », l'Europe s'organise comme une zone de paix et de stabilité, stimule son économie par la formation d'un vaste marché unique régulé par des politiques communes, et met en place un espace sans frontière de liberté, de sécurité et de justice, où les droits fondamentaux sont garantis. Dans cette perspective, l'Union doit être ouverte aux élargissements qui ne remettent pas en cause ses acquis : elle n'a pas intérêt à une conception restrictive.

Ceci n'exclut nullement, et appelle même au contraire, qu'à l'intérieur de l'« Europe espace » les États qui souhaitent aller plus loin approfondissent ensemble certains aspects de la construction européenne. L'idée d'une Europe « à géométrie variable », à plusieurs « cercles », est déjà une réalité, et cette différenciation dans l'approfondissement paraît un point de passage indispensable aux progrès de la construction européenne. Celle-ci ne pourra réellement avancer que s'il est admis que le droit, pour un État, de ne pas participer à un approfondissement s'accompagne nécessairement du devoir, pour lui, de ne pas empêcher d'avancer ceux qui le souhaitent.

Mais dans cette optique, le point principal n'est pas que l'Union compte 27, 28 ou 30 États membres : il est qu'au sein de ceux-ci, il existe un noyau attractif d'États prêts à continuer d'approfondir l'intégration.

Il y a en fait plusieurs degrés d'engagement dans l'Union européenne, et il est dès lors naturel d'admettre plus de souplesse et de disparité au sein du cercle le plus large, et d'être plus restrictif pour les membres les plus engagés dans les politiques communes.

Dans l'optique de l'« **Europe puissance** », l'Europe cherche à se projeter vers l'extérieur pour faire partager ses valeurs, faire prendre en compte ses intérêts, favoriser la stabilité de son entourage. Et dans cette perspective, son intérêt est de peser le plus lourd possible, d'avoir la taille critique dans un monde où émergent un petit nombre de très grandes

puissances. Là également, elle ne doit donc pas voir de nouveaux élargissements comme une menace, mais plutôt comme un atout.

Enfin, il existe un autre niveau, moins explicite, du projet européen, qui est de constituer un **foyer de civilisation** autonome pouvant être une référence pour d'autres zones du monde. L'Europe peut-elle encore témoigner d'une priorité à la recherche, à la culture, aux « choses de l'esprit » dans un monde où le développement des industries culturelles tend à favoriser la diffusion de produits standardisés ? Peut-elle donner l'exemple d'une fécondité culturelle s'appuyant sur la diversité ? Peut-elle illustrer la possibilité de l'étroite coopération et de la solidarité entre des pays dont les civilisations ne sont pas imprégnées des mêmes sources religieuses ? Bref, l'Europe peut-elle fournir un apport utile et spécifique à la civilisation universelle qui s'esquisse ? Sans prétendre répondre à cette question, il faut admettre que ce n'est pas en se fermant à certaines dimensions des héritages européens si divers que l'Europe pourrait remplir un tel rôle.

Ainsi, la question des « frontières de l'Europe » doit être abordée sans appréhension exagérée. Le processus d'élargissement qui se poursuit est un processus en réalité relativement limité, qui demeure sous contrôle, et ce n'est pas lui qui menace l'Europe de dilution. Il faut résister à la tentation d'y voir systématiquement une menace pour la construction européenne, au lieu de considérer les nouveaux atouts qu'il pourrait apporter.

La véritable réponse au malaise que peut susciter dans les opinions publiques la poursuite de l'élargissement, c'est **l'approfondissement du projet européen**, car c'est avant tout en fonction de la réponse donnée à cette question que l'on peut répondre à celle des « frontières de l'Europe ».

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 8 juin 2010 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Pierre Fauchon, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet :

Je retiens particulièrement quatre aspects.

Vous soulignez que l'élargissement n'est pas un processus illimité ni hors de contrôle.

Vous relevez que les difficultés prévisibles d'intégration de nouveaux membres doivent être mises en balance avec la nécessité pour l'Europe d'avoir la « taille critique » dans un monde dominé par quelques géants.

Vous indiquez que la construction européenne ne marque pas la fin des États-nations, mais qu'ils sont dépassés lorsqu'il s'agit de répondre aux grands défis d'un monde globalisé.

Enfin, vous affirmez que l'Europe sera une création du XXI^e siècle cimentée par un projet ou un ensemble de projets.

Je crois que ce rapport nous aide à mettre en perspective les travaux plus spécialisés que nous menons d'ordinaire.

M. Simon Sutour :

Ce rapport, qui était, vous l'avez rappelé, une idée du président Haenel, me paraît particulièrement utile parce qu'il présente toute la problématique de l'élargissement. En même temps, il soulève plus de questions qu'il ne donne de réponses ! En tout cas, il me donne la certitude que nous avons bien fait de ratifier le traité de Lisbonne ! Demain, il sera encore plus difficile de réviser les traités.

La priorité doit être d'intégrer les Balkans, aujourd'hui entourés de pays membres. Mais nous aurons encore plus de « petits » États membres, avec les déséquilibres que cela induit et la difficulté grandissante pour obtenir l'unanimité.

Dans le cas de la Turquie, j'ai le sentiment que la perspective de l'adhésion devient plus lointaine, dans la mesure où l'évolution de ce pays ne me paraît pas aller dans ce sens.

En Ukraine, il existe une réelle volonté d'Europe, un ancrage européen indiscutable. Il faut aller plus loin qu'une politique de voisinage, donner une plus grande portée au partenariat oriental.

Pour ce qui est du retard économique de certains pays, souvenons-nous de ce qu'on disait de l'Espagne et du Portugal à une certaine époque ! Ne sous-estimons pas la capacité des pays à se remettre à niveau dans un cadre européen favorable.

M. Robert Badinter :

La menace aujourd'hui pour l'Europe, ce n'est pas le risque de dilution lié à la poursuite de l'élargissement. C'est le risque de désintégration face à une crise financière qui met sa cohésion à l'épreuve. L'Europe, ce sont des institutions, des valeurs, un destin commun, à la fois une réalité et un projet. L'euro fait partie de cette réalité. Va-t-il résister à la crise, aux perspectives d'une croissance durablement faible ? J'ai lu avec inquiétude le sombre pronostic de Nouriel Roubini. Nous ne sommes pas à l'abri d'un délitement.

Je souhaite la définition d'une frontière pour l'Europe. L'absence de frontière donne le vertige. Et je doute que l'Europe ait vocation à traverser le Bosphore pour avoir une frontière avec l'Iran, l'Irak ou la Syrie. Ce n'était pas le projet des Pères fondateurs ! Si on a reconnu la vocation européenne de la Turquie, c'était à cause de la guerre froide. Je ne suis d'ailleurs pas sûr que la Turquie accepte de se plier aux disciplines qu'implique l'appartenance à l'Union.

Pour les Balkans, la nécessité d'une ouverture à l'adhésion est indiscutable. La Croatie ne pose pas de problèmes ; la Serbie, à terme, n'en posera pas. Les autres États paraissent beaucoup plus fragiles.

Pour l'Europe orientale, il paraît raisonnable d'envisager à terme l'adhésion de l'Ukraine. Les autres États de la zone posent des problèmes redoutables.

Soyons clairs : la construction européenne est menacée ; la priorité doit être de la consolider, et de n'intégrer que les pays qu'on peut valablement intégrer sans s'affaiblir. Il y a une civilisation européenne, une conscience européenne, des valeurs communes ; il faut aussi des frontières à l'Europe.

Deux remarques pour conclure mon propos.

La Turquie est en train de retrouver sa vraie vocation, qui est d'être un pont. Elle est européenne jusqu'à Istanbul, après elle ne l'est plus. Et elle est l'héritière d'un grand empire. Je suis persuadé que, le moment venu, les Turcs préféreront être eux-mêmes plutôt que de se définir comme Européens.

Pour les Balkans, je voudrais rappeler la formule de Bismarck : *« Ces pays produisent plus d'histoire qu'ils n'en peuvent consommer »*.

M. Robert del Picchia :

Effectivement, on ne voit pas d'autre solution pour les Balkans que l'entrée dans l'Europe. C'est la clef de la paix, pour une zone qui doit se désintoxiquer des conflits.

Je suis pour ma part persuadé que, le moment venu, la Turquie préférera obtenir un statut sur mesure plutôt que l'adhésion. Les Turcs ne prendront pas, de toute manière, le risque d'un refus de leur adhésion par tel ou tel pays membre, qui pourrait provoquer chez eux un choc en retour. Les négociations avec l'Union sont un levier pour faire évoluer le pays ; je doute que la Turquie soit prête à accepter toutes les contraintes d'une adhésion. C'est un pays qui devient de plus en plus important, qui développe son influence régionale. Je crois que, finalement, elle préférera rester à côté de l'Union plutôt que d'être à l'intérieur.

M. Pierre Fauchon :

Je l'admets, les États-nations ne vont pas se fondre dans un État unique : l'objectif, c'est de les unir dans un ensemble doté d'un fonctionnement efficace. Pour la forme finale de cet arrangement, faisons confiance à la créativité humaine !

Je conviens que, en Europe orientale, il existe de fortes attentes à l'égard de l'Europe qu'il ne faut pas décevoir. Je crois que, sans créer d'illusions, il faut se montrer souple et ouvert, accepter une marge d'incertitude, une « zone grise » sur les frontières finales de l'Union.

Je reconnais volontiers que le risque principal aujourd'hui pour l'Europe est celui d'un délitement, si nous ne parvenons pas à agir de façon cohérente et ordonnée contre la crise. C'est bien le sens de mon propos quand je dis que la priorité est d'approfondir le projet européen.

Mais je ne suis pas certain qu'il faille chercher à donner dès maintenant une frontière précise à l'Europe. En réalité, depuis l'adhésion de la Grande-Bretagne, le projet européen est devenu plus vague, plus flou. La priorité me paraît être de dire clairement ce que nous voulons faire ensemble, à

quel niveau d'engagement, et je crois que les frontières se dessineront progressivement à partir de la réponse.

Les candidats à l'adhésion sont pour la plupart de « petits » pays : cela pose un problème institutionnel, mais pas une difficulté stratégique. La Turquie, je le reconnais, pose un problème d'une ampleur particulière : mon propos n'était pas de proposer une solution, simplement d'en appeler à une approche tenant compte de tous les aspects. Enfin, je ne peux que souscrire au constat unanime de la nécessité d'intégrer les Balkans.

Pour conclure, je dirai que j'ai été souvent tenté de comparer l'Europe à un dédale sans Minotaure. Maintenant, le Minotaure est là : c'est la crise très grave que nous traversons. Qui sait ? Elle sera peut-être notre chance !

*

A l'issue du débat, la commission a autorisé la publication du rapport.

ANNEXE :

**ÉTAT DES LIEUX PAR PAYS DU PROCESSUS
D'ÉLARGISSEMENT**

(mai 2010)

État des lieux des négociations d'adhésion entre l'Union européenne et les pays candidats

Pays candidats	Date à laquelle le pays a été reconnu candidat	Date d'ouverture des négociations d'adhésion	Point sur la négociation des différents chapitres	Date envisagée pour l'adhésion et observations
Croatie	17 juin 2004	3 octobre 2005	Au printemps 2010, la Croatie n'a plus que 5 chapitres à ouvrir (pouvoir judiciaire, concurrence, politique étrangère, et de sécurité commune, institutions et divers). 18 chapitres sur 33 ont été clos. D'autres avancées sont prévues en 2010.	2011 ou 2012
Turquie	1999 La Turquie avait déposé sa candidature en 1987	3 octobre 2005	A l'automne 2009, 11 des 35 chapitres ont été ouverts, le dernier en date (fiscalité) ayant été ouvert le 30 juin 2009. La France a bloqué l'ouverture de 5 chapitres. 1 chapitre est provisoirement clos.	Pas d'échéance fixée pour le moment
Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM)	17 décembre 2005	La Grèce a opposé son veto en décembre 2009 à l'ouverture des négociations d'adhésion, en raison du différend bilatéral sur le nom de la Macédoine	X	Pas de date fixée pour l'adhésion. Le 15 juillet 2009, la Commission européenne a proposé à l'ARYM la libéralisation du régime des visas.
Cas particulier de l'Islande				
Islande	L'Islande a déposé sa candidature officielle auprès de l'Union le 17 juillet 2009. Le 27 juillet 2009, le Conseil des ministres européens des Affaires étrangères a ouvert le processus d'examen de la demande d'adhésion formulée par l'Islande	La Commission européenne a décidé de recommander l'ouverture des négociations d'adhésion le 25 février 2010. D'après le commissaire à l'élargissement, Le processus pourrait débuter durant le second semestre 2010 et ne durer que 14 mois.	X	2012 ou 2013

État des lieux des relations entre l'Union européenne et les pays du Sud-Ouest des Balkans dont la vocation à l'adhésion a été reconnue

Pays	Date à laquelle le pays a été reconnu candidat potentiel	Accord de stabilisation et d'association (ASA) (1)	Accord de libéralisation des visas	Perspectives d'adhésion et évaluations des candidats potentiels (rapports de progrès 2009)
Albanie	Juin 2003	Conclu en juin 2006. Entré en vigueur en avril 2009.	<u>Mars 2008</u> : lancement du dialogue sur l'assouplissement du régime de visas. <u>Juin 2008</u> : feuille de route de la Commission européenne définissant les conditions précises du régime d'assouplissement des visas.	L'Albanie a déposé sa candidature officielle auprès de l'Union européenne le 28 avril 2009. Le 16 novembre 2009, le Conseil a invité la Commission à préparer son avis. Une échéance de 15 ans est envisagée avant l'adhésion de ce pays à l'Union européenne (UE). Les élections législatives ont satisfait à la plupart des normes internationales. Le renforcement de l'État de droit et la garantie du bon fonctionnement des institutions de l'Etat restent des enjeux majeurs.
Bosnie-Herzégovine	Juin 2003	Début des négociations en novembre 2005. Signature le 16 juin 2008. L'ASA n'a pas encore été ratifié.	<u>26 mai 2008</u> : lancement du dialogue sur l'assouplissement du régime de visas. <u>5 juin 2008</u> La Commission présente une feuille de route définissant des objectifs de référence pour l'assouplissement du régime de visas.	Le pays doit accélérer le rythme de ses réformes et doit remplir les conditions fixées pour la fermeture du Bureau du Haut représentant international (OHR). L'UE ne pourra prendre en considération une candidature à l'adhésion tant que le pays restera sous le « protectorat » de l'OHR.

(1) L'accord de stabilisation et d'association (ASA) instaure une relation contractuelle entre l'Union et chaque pays des Balkans occidentaux, en définissant des droits et des obligations réciproques. Ces accords sont adaptés à la spécificité de chaque pays partenaire, tout en suivant des objectifs politiques, économiques et commerciaux communs et en favorisant la coopération régionale. Dans le contexte d'adhésion à l'Union européenne, il sert de base à la mise en œuvre du processus d'adhésion.

Les ASA mettent l'accent sur le respect des principes démocratiques essentiels et des éléments fondamentaux au cœur du marché unique européen. Grâce à une zone de libre-échange avec l'Union européenne et aux règles (en matière de concurrence et d'aides d'État, de propriété intellectuelle, etc) et droits (droit d'établissement, par exemple) qui s'y rattachent, et grâce aux réformes envisagées pour permettre l'adoption des normes européennes, ce processus permettra aux économies de la région de commencer à s'intégrer à celle de l'Union européenne.

Pays	Date à laquelle le pays a été reconnu candidat potentiel	Accord de stabilisation et d'association (ASA)	Accord de libéralisation des visas	Perspectives d'adhésion et évaluations des candidats potentiels (rapports de progrès 2009)
Monténégro	Juin 2003	Signé le 15 octobre 2007. Entré en vigueur en mai 2010.	Des négociations sont en cours depuis 2008 en vue de la libéralisation du régime des visas.	Le 15 décembre 2008, le Premier ministre Djukanovic a remis à l'UE sa candidature officielle. A la demande du Conseil, la Commission a rendu son avis sur la question. La Commission a noté que les élections législatives ont satisfait à la quasi-totalité des normes internationales, mais « <i>qu'il subsiste certaines lacunes à combler</i> ». En outre, elle estime que le renforcement de la capacité administrative et la consolidation de l'état de droit restent des défis majeurs pour le Monténégro.
Serbie	Juin 2003	Début des négociations le 10 octobre 2005. La Commission européenne a paraphé le 7 novembre 2007 l'ASA entre l'UE et la Serbie, mais le 28 janvier 2008, la signature a été retardée, dans l'attente d'une « pleine » coopération de Belgrade avec le Tribunal pénal international (TPI).	Des négociations sont en cours en vue de la libéralisation du régime des visas.	La Serbie a « démontré son engagement en faveur de l'intégration à l'UE » en entreprenant des réformes politiques cruciales conformément aux normes européennes. La Commission plaide pour la mise en œuvre de l'accord intérimaire ASA (actuellement bloqué par les Pays-Bas) que Belgrade a décidé d'appliquer sur une base unilatérale.