



N° 1148

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant la ratification de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République d'Albanie, d'autre part,*

PAR MME GENEVIÈVE COLOT,

Députée

Voir les numéros :

Sénat : 227, 418 et T.A. 126 (2007-2008).

Assemblée nationale : 1037

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LA STABILISATION DES BALKANS	7
A – LA MISE EN PLACE DU PROCESSUS DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION.....	7
B – UN LARGE CONSENSUS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ET EN ALBANIE, MAIS UNE LENTE NÉGOCIATION	8
C – UNE ADHÉSION FUTURE SOUS CONDITION	8
II – LES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD D'ASSOCIATION ET DE STABILISATION	11
A – LES ÉCHANGES COMMERCIAUX AVEC L'ALBANIE ET LES FLUX D'INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS.....	11
B – L'AIDE FINANCIÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE ENTRE 1991 ET 2006.....	12
C – LES PRINCIPAUX AXES DE L'ACCORD D'ASSOCIATION ET DE STABILISATION....	12
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

La commission des Affaires étrangères est saisie du projet de loi (n° 1037), adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République d'Albanie, d'autre part.

Cet accord, signé le 12 juin 2006 à Luxembourg, conclut un processus politique visant à stabiliser l'Albanie et à préparer l'adhésion de cet Etat à l'Union européenne, s'il en manifeste la volonté et en remplit les conditions. Ce processus a commencé lors d'une réunion du Conseil « Affaires générales et Relations extérieures » du 21 juillet 2002, qui avait autorisé la Commission européenne à ouvrir des négociations avec ce pays.

Le présent accord de stabilisation et d'association constitue un élément de l'action européenne au profit de l'ensemble des pays des Balkans occidentaux. L'objectif est d'encourager les réformes institutionnelles et économiques dans ces pays afin de préparer leur adhésion à l'Union européenne. Plusieurs instruments, parmi lesquels l'aide financière communautaire, les accords de stabilisation et d'association ou les accords de partenariat doivent accompagner leur modernisation. A ce jour, l'Albanie (2006) et la Serbie (2008) ont signé les accords de stabilisation et d'association, tandis que la Croatie et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) ont conclu depuis 2004 un accord de partenariat, qui leur confère le statut de pays candidats.

Au-delà de l'aspect technique, souvent complexe, de tels accords, l'enjeu, pour l'Union européenne, est de ramener définitivement la paix dans une région ravagée par plusieurs guerres civiles à la suite de l'éclatement de l'ex Yougoslavie. Il n'est nul besoin de rappeler que des actes de barbarie (épuration ethnique, génocide, utilisation du viol comme arme de terreur...) ont été commis au cœur de l'Europe, et que la plupart des pays des Balkans qui ont été en guerre n'ont pas encore rétabli entre eux des relations normales. Dans ce contexte difficile, la perspective de l'adhésion à l'Union européenne constitue pour les populations une perspective d'avenir.

L'Albanie est pour sa part dans une situation différente. Elle n'a heureusement pas souffert des guerres civiles qui ont traversé les Balkans, mais 40 années de régime autoritaire ont laissé le pays exsangue. L'économie était délabrée à la mort d'Enver Hoxha, le pays souffrait d'isolement politique et de nombreux Albanais vivaient sous le seuil de pauvreté. La reprise des relations avec l'Union européenne, puis désormais la perspective à moyen ou long terme d'une adhésion ont redonné espoir à l'ensemble de la société. L'Albanie demeure le pays le plus pauvre d'Europe, mais elle bénéficie du soutien de l'Union européenne pour se réformer et aborder une nouvelle phase de son histoire.

I – LA STABILISATION DES BALKANS

A – La mise en place du processus de stabilisation et d’association

L’ex-Yougoslavie bénéficiait d’un accord de coopération avec l’Union européenne (UE) depuis 1980. En juin 1990, la Commission européenne a proposé des mesures visant à renforcer les relations, mais l’éclatement du pays en 1991 et les différents conflits ont complètement changé la situation. Les relations politiques, commerciales et financières de l’UE avec la région se sont concentrées sur la gestion des crises et la reconstruction afin de répondre aux besoins urgents des populations.

A la suite du Conseil européen de Zagreb en 2000, le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 a réaffirmé la perspective d’adhésion à l’UE des pays des Balkans occidentaux (Albanie, Serbie, Monténégro, Croatie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine), définie par le Processus de stabilisation et d’association (PSA), cadre institutionnel et politique des relations entre l’Union européenne et les pays de la région.

Ce processus s’est traduit concrètement par la signature d’accords de stabilisation et d’association (ASA). A ce jour, tous les pays des Balkans occidentaux, à l’exception du Kosovo, ont signé un tel accord avec l’Union européenne : l’ARYM (2001), la Croatie (2001), l’Albanie (2006), le Monténégro (2007), la Serbie (avril 2008) et la Bosnie (juin 2008). La Croatie et l’ARYM ont depuis obtenu le statut de pays candidat à l’adhésion à l’UE.

Conformément à la vocation de l’UE, l’aide aux pays des Balkans occidentaux a pour objet de consolider la paix, de promouvoir la stabilité et le développement démocratique de la région mais aussi de préparer ces pays à leur adhésion, grâce à un processus de stabilisation et d’association (qui passe par la promotion du dialogue politique). L’objectif de l’UE est également de les aider à lutter contre la criminalité organisée et à instituer des coopérations dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Le développement économique et la promotion de la coopération régionale font aussi partir des objectifs poursuivis par l’UE dans le cadre du processus de stabilisation et d’association.

B – Un large consensus au sein de l’Union européenne et en Albanie, mais une lente négociation

La politique de stabilisation et d’association avec l’Albanie fait l’objet d’un consensus général au sein de l’Union européenne. 21 Etats membres (parmi les 25 qui ont signé l’accord le 12 juin 2006) ont déjà ratifié le présent accord. La plupart des pays de l’UE, également membres de l’OTAN, ont participé ou participent aux opérations de rétablissement de la paix et de reconstruction civile en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et au Kosovo. L’arrimage de l’Albanie à l’Europe ne souffre d’aucune contestation, dans son principe. Seuls demeurent des problèmes techniques.

Il en est de même en Albanie, où l’ensemble des partis politiques considère que ce processus est une priorité pour leur pays. Elle a ratifié l’accord dès le 9 novembre 2006.

Les négociations ont en revanche duré près de quatre ans, malgré ce consensus. A l’issue de sa réunion d’octobre 2002, le Conseil européen a autorisé la Commission à négocier un accord de stabilisation et d’association avec l’Albanie à partir du début de l’année 2003 tout en entourant cette négociation d’un certain nombre de garanties, telles que la convocation de réunions consultatives afin de recenser les priorités et les obligations de l’Albanie en matière de réformes. La négociation a progressé lentement en raison de la relative inertie de l’Albanie à mettre en œuvre les réformes nécessaires en matière d’Etat de droit et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Le déroulement des élections législatives de juillet 2005, jugé satisfaisant par la communauté internationale, ainsi que le retour au pouvoir du Parti démocratique et l’arrivée de M. Sali Berisha à la tête du Gouvernement, ont sensiblement accéléré le calendrier de négociation de l’accord de stabilisation et d’association. Dans son rapport de progrès, adopté en novembre 2005, la Commission a relevé un certain nombre d’avancées de l’Albanie, tout en l’invitant à mettre l’accent sur la lutte contre le crime organisé, la corruption, la liberté de la presse, la réforme électorale... Malgré le travail qui restait à accomplir, elle a considéré que les conditions étaient réunies pour une conclusion de cet accord, qui a été signé lors du Conseil « Affaires générales » du 12 juin 2006.

C – Une adhésion future sous condition

Le Conseil européen de Thessalonique, en 2003, a reconnu une perspective européenne claire pour l’Albanie qui aboutira, à terme, à son adhésion à l’UE. Le préambule de l’accord de stabilisation et d’association contient une « clause évolutive » alignée sur les conclusions des Conseils européens de Cologne et Feira, qui confirme à la République d’Albanie sa qualité de candidat

potentiel à l'adhésion: *“rappelant la volonté de l'Union européenne d'intégrer dans la plus large mesure possible l'Albanie dans le courant politique et économique général de l'Europe et le statut de candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne de ce pays, sur la base du traité sur l'Union européenne et du respect des critères définis par le Conseil européen de juin 1993, sous réserve de la bonne mise en oeuvre du présent Accord, notamment en ce qui concerne la coopération régionale.”*

Dans la mesure où cette adhésion dépend de la mise en œuvre des dispositions de l'accord (respect des conditionnalités posées et reprise de l'acquis communautaire le moment venu dans le cadre de négociations d'adhésion), aucune date n'est fixée à ce jour.

Outre les clauses techniques habituelles contenues dans de tels accords d'association, l'Europe se montre particulièrement attentive à plusieurs aspects de la société albanaise, notamment la corruption et l'existence de puissantes mafias se livrant à des trafics d'être humains. En effet, l'ouverture sur l'Europe peut permettre aux membres des mafias albanaises de circuler plus facilement, et leur facilite l'accès à des investissements leur permettant de blanchir l'argent issu de trafics illégaux. La prostitution constitue également une forte préoccupation, car elle touche des femmes vulnérables de tous âges, généralement peu éduquées, qui s'y adonnent pour faire subsister leurs enfants. De l'aveu même des autorités albanaises, la prostitution a considérablement augmenté dans le pays, au point d'être désormais considérée comme un phénomène socialement dangereux.

Le gouvernement du Premier ministre M. Sali Berisha s'est attaché à mettre en œuvre, avec un certain succès et un volontarisme affiché, un programme de lutte contre la corruption, le crime organisé et les trafics. M. Berisha a rapidement lancé des actions, en leur donnant force publicitaire, qui ont notamment abouti à l'arrestation d'une dizaine de chefs de bandes criminelles et au démantèlement de celles-ci, ainsi qu'à l'arrestation de certains fonctionnaires des douanes, de la police ou des services fiscaux, convaincus de corruption.

La mise en place en décembre 2005 d'une cellule auprès du Premier ministre et l'instauration d'un *numéro vert* à la disposition des citoyens sont venues compléter le dispositif. Le Parlement a par ailleurs instauré en septembre 2006 une commission spéciale d'enquête sur le patrimoine des hauts responsables de l'Etat. D'importants progrès ont donc été réalisés et doivent être encouragés et poursuivis.

II – LES GRANDES LIGNES DE L’ACCORD D’ASSOCIATION ET DE STABILISATION

L’accord d’association et de stabilisation avec l’Albanie a été signé dans un contexte d’essor des échanges commerciaux avec l’UE, et alors que ce pays a déjà bénéficié d’une aide financière importante.

A – Les échanges commerciaux avec l’Albanie et les flux d’investissements directs étrangers

Le volume global des échanges extérieurs de l’Albanie s’est élevé, en 2007, à 3,8 milliards d’euros, en hausse de 26 % par rapport à 2006. Les importations ont progressé de 26 %, pour s’établir à 2,9 milliards d’euros, et les exportations de 25 %, à 786,3 millions d’euros. Le déficit de la balance commerciale s’est accru, pour atteindre 2,1 milliards d’euros. L’origine se trouve, à l’évidence, dans les insuffisances de l’appareil productif du pays. Elles ont pour conséquence la persistance d’un taux de couverture particulièrement faible des exportations sur les importations (26 %).

L’évolution des importations est variable selon les produits. On relève une augmentation de 36 % des importations de biens intermédiaires (53 % de l’ensemble), alors que les biens de consommation (14 % de l’ensemble) reculent de 7 %. La hausse des exportations concerne, en revanche, tous les produits. A côté des exportations traditionnelles de produits textiles et de chaussures (48 %), on relève, pour 2007, une hausse de 200 % des exportations de minerais et de 72 % de celles de produits pétroliers.

La réduction, en 2007, des tarifs douaniers sur certains postes (consécutive à l’accord intérimaire signé avec l’UE) n’a modifié qu’à la marge le classement des pays fournisseurs de l’Albanie. L’Italie conserve son premier rang, avec une part de marché de 27,2 % (28,1 % en 2006), suivie par la Grèce avec 14,6 % (15,8 % en 2006).

Les investissements directs étrangers (IDE) constituent souvent un indicateur fiable de l’attractivité d’un pays. Avec l’accord d’association et de stabilisation signé en 2006 et une perspective claire d’adhésion à l’UE, l’Albanie a suscité l’intérêt des investisseurs. Les IDE ont enregistré en 2007 un chiffre record de 463 millions d’euros, en hausse de 75 % par rapport à 2006. Ce flux a été généré, principalement, par deux types d’opérations : privatisation de l’opérateur de téléphonie fixe (vers la société turque Turkish Telekom) et augmentation du capital de différentes institutions financières (Banque San Paolo Intesa, Société Générale) dans des banques albanaises.

Les flux d'IDE partent certes d'un niveau très bas, mais continuent à progresser. Ils atteignaient, au premier semestre 2008, 227 millions d'euros, en augmentation de 65 % par rapport au premier semestre de 2007. En stock, 79 % des IDE viennent de l'UE. L'Italie et la Grèce sont les premiers investisseurs, notamment dans les secteurs du textile et du travail à façon, qui constituent les principales exportations de l'Albanie.

Il convient d'ajouter à ces investissements les transferts de la diaspora albanaise, qui rassemblerait, sous toute réserve, environ 1 million de personnes, soit l'équivalent du tiers de la population. Ces transferts sont estimés à 947 millions d'euros en 2007, soit 12 % du PIB albanais. Ils contribuent à couvrir le déficit de la balance des paiements à concurrence de 44 %.

B – L'aide financière de l'Union européenne entre 1991 et 2006

Entre 1991 et 2006, l'Albanie a reçu 1,26 milliard d'euros de l'Union européenne. En 2006, elle s'est vue allouer 42,5 millions d'euros dans le cadre du programme *CARDS* consacré essentiellement au renforcement des institutions administratives, à la stabilisation démocratique et aux questions juridiques en vue du renforcement de l'Etat de droit. Elle a bénéficié à partir de 2007 du nouvel instrument de pré-adhésion et devrait recevoir une aide de 61 millions d'euros par an.

C – Les principaux axes de l'accord d'association et de stabilisation

Ainsi que précédemment indiqué par votre rapporteure, cet accord a pour principal objectif de renforcer le dialogue politique entre l'UE et l'Albanie. L'accord porte notamment sur le respect des principes démocratiques, des Droits de l'Homme et de l'économie de marché qui fondent ce dialogue. L'accord prévoit à cette fin la création d'une instance spécifique : le conseil de stabilisation et d'association.

Il a par ailleurs pour objet d'opérer un rapprochement de la législation albanaise de celle de l'Union européenne dans la majeure partie des grands domaines de l'acquis communautaire : libre circulation des marchandises, constitution progressive d'une zone de libre échange, libre circulation des travailleurs, des capitaux et libre prestation de services, justice et affaires intérieures.

En janvier 2006, le Conseil européen a adopté un nouvel outil de partenariat pour l'Albanie, qui identifie les priorités à court et moyen termes que ce pays doit mettre en œuvre. En juillet 2006, l'Albanie a adopté un plan d'action national pour appliquer les recommandations du Partenariat européen. Les progrès réalisés sont soutenus et suivis (sur la base de rapports annuels) par la Commission européenne.

Entre 2001 et 2007, le programme *CARDS* (assistance à la reconstruction, au développement et à la stabilisation) a été le principal instrument financier mis en place par l'UE pour l'Albanie, au même titre que les autres pays de la région. Initialement centré sur la reconstruction, ce programme a substantiellement évolué par la suite, et se focalise dorénavant sur le renforcement des structures administratives, la justice et la protection des libertés.

A compter de janvier 2007, le Programme IPA (Instrument de pré-adhésion) a remplacé le programme *CARDS*. Ce programme s'articule autour de cinq volets, mais l'Albanie n'est éligible qu'aux deux premiers d'entre eux : Aide à la transition et au renforcement des institutions et coopération transfrontalière avec les Etats membres de l'UE ainsi qu'avec les autres pays bénéficiaires de l'IPA.

Au titre de l'IPA pour 2007, l'Albanie a bénéficié d'une aide de 61 millions d'euros, comme précédemment indiqué. Dans la programmation 2008-2010 qui vient d'être approuvée par la Commission, l'Albanie bénéficierait d'une enveloppe globale de 245,1 millions d'euros, dont 214,7 millions d'euros au titre du premier volet et 30,4 millions d'euros au titre du second volet.

La mise en place de l'accord intérimaire entre l'Albanie et l'UE a eu pour conséquence, en toute logique, une réduction sensible des droits de douane perçus par l'Albanie sur les importations en provenance des Etats membres de l'UE. Dans le budget de l'Etat pour 2007, les recettes douanières ont enregistré une réduction importante de 4,1 milliards de leks, soit 33,2 millions d'euros. Mais cette perte en recettes a été largement compensée par une hausse parallèle des autres recettes fiscales, résultant d'une meilleure collecte.

L'Albanie attend énormément de l'accord d'association et de stabilisation pour la mise à niveau de ses infrastructures de transports terrestres, notamment routières. Le Gouvernement vient de signer un mémorandum d'entente avec le réseau CORE (SEETO). Les pays membres de ce réseau cherchent à faciliter l'intégration des pays du Sud Est de l'Europe, entre eux et avec les Etats membres, en développant les infrastructures de transport.

Dans ce contexte, l'Albanie est concernée, au premier chef, par le corridor VIII (Durrës –Varna, via Tirana), qui inclut également les ports de Durrës et de Vlora et l'aéroport de Rinas (Tirana). Ce corridor est relié au corridor X par la transversale Durrës-Kukes-Morinë-Pristina-Nish.

Plus généralement, le développement des infrastructures dans la région des Balkans occidentaux, a fait l'objet de plusieurs études financées par les institutions communautaires. En 1998, l'UE a assuré l'étude de faisabilité du corridor Est-Ouest ; en 2001 l'étude du schéma directeur des infrastructures de transport et d'énergie en Europe de Sud Est, et en 2002, une étude concernant, de manière plus spécifique, les Balkans.

Le plus important projet (et le seul) réalisé actuellement par le Gouvernement albanais est celui de la construction de l'autoroute reliant Durres à Morine (frontière avec le Kosovo), via Kukes, qui devrait être achevée en fin 2009. Il est réalisé par un consortium formé de l'américain Bechtel et de la société turque Enka, qui ont apporté l'essentiel du financement (230 millions d'euros).

D'autres projets sont en attente de financement, tels celui de la construction du Corridor Nord-Sud ou celui de la rénovation du réseau des routes secondaires, avec un financement de la Banque mondiale.

CONCLUSION

L'accord de stabilisation et d'association avec l'Albanie constitue une étape importante pour la stabilisation et la modernisation des Balkans occidentaux, et bien évidemment pour ce pays, qui a un besoin urgent d'investissements. Les problèmes liés à l'intégration de l'Albanie (criminalité organisée, manque d'infrastructures) sont clairement identifiés et le Gouvernement albanais, soutenu par la Commission européenne, s'emploie à les résoudre. Il convient que l'Assemblée nationale ratifie cet accord, comme l'a fait le Sénat, afin que la France respecte les engagements qu'elle a pris dans le cadre du processus de Thessalonique.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 8 octobre 2008.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

Mme Martine Aurillac. Outre les deux volets de l'Instrument de pré-adhésion auxquels l'Albanie est éligible (Aide à la transition et au renforcement des institutions et Coopération transfrontalière), quels sont les trois volets de ce programme ?

M. Jacques Remiller. Quels sont les pays de l'Union européenne qui n'ont pas encore ratifié l'accord de stabilisation et d'association avec l'Albanie ?

Mme Geneviève Colot, rapporteure. Les trois autres volets de l'IPA sont destinés uniquement aux pays d'ores et déjà candidats. Ce sont les volets Développement régional, Développement des ressources humaines et Développement rural qui permettent aux pays en question de bénéficier respectivement des crédits du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion, du Fonds social européen et du Fonds européen agricole pour le développement rural.

Parmi les 25 Etats membres qui ont signé l'ASA le 12 juin 2006, seules la Belgique, l'Allemagne, la France et la Grèce ne l'ont pas encore ratifié.

M. Jean-Paul Bacquet. N'est-il pas abusif de dire que l'Albanie a été épargnée par les conflits qui ont suivi la désagrégation de la Yougoslavie, alors qu'elle a été directement impliquée dans la guerre au Kosovo ?

Mme Geneviève Colot, rapporteure. Les Albanais ont certes joué un rôle dans ce conflit, et l'Albanie a effectivement accueilli un grand nombre d'Albanais du Kosovo qui fuyaient cette province, mais l'Albanie n'a pas connu de guerre sur son territoire.

Suivant les conclusions de la rapporteure, la commission *adopte* le projet de loi (n° 1037).

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.