

**A**près le rejet du Traité constitutionnel par deux pays et après la décision d'ouverture des négociations avec la Turquie, l'Union européenne peut-elle durablement incarner l'espoir au-delà de ses frontières et produire du désespoir en deçà ?

Face à cette situation paradoxale et intenable, les auteurs, partant de la conviction que les relations de voisinage ne peuvent se ramener au dilemme l'adhésion ou rien, ont cherché à nourrir le concept de "partenariat privilégié" souvent évoqué, rarement développé.

Leur tour d'horizon particulièrement fourni avec plusieurs scénarios renverse la charge de la preuve. Si la Commission, les Etats membres et les pays candidats négocient, ils n'ont jamais démontré que l'adhésion était réalisable. Ils s'en tiennent à dire que, d'ici 15 ans, l'Union européenne aura changé ou, plutôt, qu'elle doit changer. Mais ils ne disent pas comment. Ni comment ils comptent convaincre les citoyens européens. Or, l'expérience récente a prouvé que les réformes difficiles ne tombent pas du ciel...

Carlo Altomonte, professeur à l'Université Bocconi et ISPI (Milan)

Pierre Defraigne, directeur d'Eur-Ifri (Bruxelles)

Lucas Delattre, ancien responsable du bureau du Conseil de l'Europe à Paris

Karl-Theodor zu Guttenberg, membre du Bundestag (Berlin)

Rudolf Scharping, ancien ministre fédéral de la Défense, ancien membre du Bundestag, (Francfort)

Groupe animé par Sylvie Goulard, chercheur associé au CERI (Paris)



## LE PARTENARIAT PRIVILÉGIÉ, ALTERNATIVE À L'ADHÉSION

Carlo Altomonte  
Pierre Defraigne  
Lucas Delattre  
Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg  
Sylvie Goulard  
Rudolf Scharping

**LE PARTENARIAT PRIVILÉGIÉ,  
ALTERNATIVE À L'ADHÉSION**

Carlo Altomonte

Pierre Defraigne

Lucas Delattre

Sylvie Goulard

Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg

Rudolf Scharping

Avec le concours de Mathilde Durand (Fondation Robert Schuman)  
pour la traduction de certains développements.

# sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>16</b>
<b>Summary .....</b>	<b>18</b>
<b>1. La raison d'être : préserver les trois missions fondamentales de l'Union .....</b>	<b>20</b>
1.1 Une Union capable de promouvoir la croissance, la cohésion et la stabilité en son sein .....	20
1.2 Une Union capable d'agir dans le monde.....	26
1.2.1 Garantir la viabilité de l'Union .....	28
1.2.2 Une Union cohérente .....	30
1.3 Contribuer à la stabilisation de son voisinage .....	36
<b>2. Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement .....</b>	<b>40</b>
2.1 Retrouver la maîtrise du développement européen .....	40
2.2 Préserver la vigueur de l'Union .....	49
2.2.1 Les institutions.....	49
2.2.2 La politique économique .....	51
2.3 Redonner confiance aux citoyens.....	55

<b>3. Le contenu institutionnel, politique, stratégique .....</b>	<b>60</b>
3.1 Options en matière institutionnelle .....	60
3.1.1 Espace économique européen (EEE) ou EEE-Est .....	61
3.1.2 Alternative de court terme .....	63
3.1.3 EEE modifié .....	64
3.2 Un développement substantiel des différentes politiques.....	65
3.2.1 Les quatre libertés du marché intérieur .....	65
3.2.2 Politiques dans lesquelles la pleine adoption de l'acquis est envisageable.....	68
3.2.3 Autres politiques.....	69
3.2.4 Aide financière.....	73
3.3 La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).....	74
<b>Conclusion.....</b>	<b>85</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>98</b>

# Introduction

## L'Union européenne, espoir au-delà de ses frontières, désespoir en deçà ?

**A** l'extérieur de ses frontières, l'Union européenne incarne l'espoir. Ce que la paix de Westphalie et le congrès de Vienne ont tenté en vain, ce que les traités de Versailles et de Yalta ont échoué à accomplir, la construction communautaire l'a réussi : réconcilier des nations rivales et instituer entre elles une coopération durable. Hors d'Europe, elle commence à être prise pour ce qu'elle est : le projet politique d'un continent ouvert au monde, fondé sur l'une de ses plus anciennes civilisations<sup>(1)</sup>.

Incontestablement, sa politique d'élargissement est un grand succès : peu à peu, elle a su accueillir de nouveaux Etats et de nouveaux peuples, sortis de la dictature communiste. La plupart de ses voisins voient en elle le meilleur moyen de consolider leur démocratie et de faciliter leur transition économique. Aussi de nombreuses demandes d'adhésion ont-elles déjà été formulées. Certaines sont anciennes, comme celle de la Turquie, d'autres plus récentes, comme celles des Etats des Balkans. La candidature du Maroc a été rejetée pour des motifs tirés de la géographie. En filigrane, se pose la question de pays tels que l'Ukraine, la Géorgie ou d'autres républiques du Caucase qui se

<sup>(1)</sup> Voir Jeremy Rifkin, *Le rêve européen*, Fayard 2005

sont engagés récemment sur la voie démocratique et qui, en raison de la dernière extension de l'Union européenne, s'en sont rapprochés.

La promesse d'adhésion constitue un formidable levier pour les Européens. En favorisant la paix, la stabilité et le développement économique chez leurs voisins, elle leur donne le pouvoir de peser sur des tiers, pouvoir immense, sans équivalent dans une société internationale où les Etats, farouchement attachés à leur souveraineté, rejettent les ingérences extérieures.

Mais son efficacité devrait inciter à manier ce levier avec discernement. Les gouvernements européens semblent ne plus en voir les limites, ni les effets pervers. A force d'être utilisé, l'outil risque de s'éteindre. Et en transformant le projet européen, il pourrait affaiblir l'Union. Pour entraîner d'autres pays vers la modernité, les bonnes intentions ne suffisent pas. Le succès de l'entreprise suppose des moyens énormes et, plus encore, une Union forte et unie. Or celle-ci traverse en ce moment l'une des crises qui ont scandé son histoire depuis les années 50.

Le plus grand danger qui guette l'Union européenne est de ne plus incarner l'espérance à l'intérieur comme elle l'incarne à l'extérieur.

De nombreux jeunes ne sont plus motivés par l'idéal communautaire. Le rejet par deux Etats fondateurs, France puis Pays-Bas, du traité constitutionnel a bloqué, pour une durée indéterminée, l'indispensable réforme des institutions. Dans les Etats membres où la ratification a été acquise par la voie parlementaire, les doutes des populations ne sont pas forcément moindres.

## Introduction

L'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale a dérouté les populations européennes, frustrées de n'avoir pas été plus impliquées dans des décisions majeures, engageant leur destin. Après avoir accueilli les dix derniers membres, les divergences en son sein sont plus marquées qu'auparavant. A part dans quelques cercles restreints, la Convention européenne notamment, les Européens n'ont pas suffisamment débattu ensemble :

- du modèle de société qu'ils entendent construire, c'est-à-dire du degré de solidarité qui doit les lier ;
- du degré d'indépendance politique de l'Europe dans le monde, notamment face aux Etats-Unis et aux puissances émergentes ;
- et des partages de souveraineté qui devraient logiquement en découler.

La question des frontières, longtemps tabou, est désormais ouverte. Voilà l'Union confrontée à un dilemme : si elle satisfait les attentes de ses voisins, en répondant à un impératif stratégique, elle risque de perdre son âme. A une Union trop large il ne resterait plus que la force d'inertie.

Certes, la question de la survie de l'Union se pose indépendamment de nouvelles adhésions, mais l'arrivée potentielle de nouveaux membres, surtout lorsqu'ils sont perçus comme lointains, voire "étrangers", n'arrangerait rien à ses difficultés actuelles.

Les pays européens ne peuvent pas ignorer les engagements pris vis-à-vis de certains pays can-

didats, notamment la Turquie. Mais il ne serait pas honnête non plus, de la part de celle-ci d'ignorer la crise que traverse l'Union. Etats membres et candidats doivent donc trouver ensemble une solution satisfaisante et, à cette fin, n'en exclure aucune, au moins au stade de la réflexion. Ayons le courage de dire que certaines promesses ont été faites au niveau diplomatique mais sans grande considération pour les attentes et les peurs des citoyens européens. Les candidats reconnus ou potentiels doivent comprendre qu'il ne leur servira à rien d'invoquer des "promesses" si les populations concernées ne se sentent pas engagées par la parole de leurs dirigeants. Ils ne peuvent pas faire "comme si le problème n'existait pas".

Les conclusions du Conseil européen de décembre 2004 sont ambiguës : le but affirmé des négociations est l'adhésion mais, de manière insistante, le processus est présenté comme "ouvert" ; l'évocation répétée de la possibilité d'un échec finit par être bizarre : dans le fond, les gouvernements européens ne se contenteraient-ils pas de négociations qui seraient comme d'éternelles fiançailles ? L'abandon du processus est ouvertement envisagé, du moins en des termes généraux<sup>(2)</sup>. Du "lien fort" qui, dans ce cas, devrait subsister entre les deux parties, il n'est rien dit de précis.

En outre, le 17 décembre 2004, les 25 chefs d'Etat et de gouvernement ont tout au plus proposé à la Turquie un statut de membre "de seconde classe" : sur les deux principales politiques de l'Union – la politique agricole commune et les fonds structurels – des "clauses de sauvegarde permanentes" sont envisagées, tout comme pour la

<sup>(2)</sup> Voir par exemple l'article d'Olli Rehn "Donnons sa chance à la Turquie", *Le Monde*, 1<sup>er</sup> septembre 2005

## Introduction

libre circulation des personnes. Ainsi l'emballage porte le mot "adhésion" mais le contenu pourrait être amoindri. Comparer un éventuel partenariat à une adhésion sans restrictions n'a guère de sens si cette dernière n'a pas été proposée à la Turquie.

Enfin, dans certains pays, la France et l'Autriche notamment, la ratification du traité d'adhésion interviendra par referendum. En France, à la suite d'une réforme constitutionnelle<sup>(3)</sup>, le recours au referendum sera même obligatoire pour tous les futurs traités d'adhésion. Pour cette raison, l'adhésion de la Turquie pourrait ne jamais se produire. Dès lors que l'unanimité est requise pour l'entrée en vigueur des traités d'adhésion, la défection d'un seul suffit à faire capoter le projet.

S'agissant de la Turquie, l'opinion des Européens reste réservée. Selon l'Eurobaromètre, une majorité est hostile à cette adhésion (48 % contre 39 % de oui) ; en 2006, 81 % des Autrichiens, 69 % des Allemands et 54 % des Français se déclarent opposés à cette adhésion<sup>(4)</sup>. Naturellement, ces chiffres fluctuent. Les sondages ne sauraient en aucun cas dicter les choix politiques mais ignorer des réticences d'une telle ampleur ne serait pas avisé, surtout quand un referendum doit clore la procédure.

En France, la campagne référendaire a donné lieu à une polémique assez nourrie sur le thème des frontières<sup>(5)</sup>, notamment sur l'adhésion éventuelle de la Turquie ; les prises de position de plusieurs leaders de parti de droite, de gauche et du centre, ont été assez tranchées pour que le sujet occupe une place importante au cours de l'élection présidentielle de 2007.

Le risque d'échec du processus d'adhésion doit donc être pris très au sérieux.

En parallèle, l'Union a développé une nouvelle politique de voisinage<sup>(6)</sup> qui ouvre des perspectives intéressantes.

La communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, en date du 8 novembre 2006<sup>(7)</sup>, marque un tournant, au moins sur le papier.

Pour la première fois d'une manière aussi nette, la Commission reconnaît que le processus d'élargissement doit être mené avec plus de circonspection : elle appelle à une certaine retenue dans les promesses faites aux candidats, aucun Etat ne devant plus être admis sans réforme institutionnelle ; elle invite à un contrôle rigoureux des critères et conditions à remplir pour l'adhésion ; elle souligne l'importance de veiller à préserver "l'élan de l'intégration" et, enfin, indique qu'elle est sensible aux réticences exprimées par les opinions. C'est un progrès significatif par rapport à l'état d'esprit qui régnait à Bruxelles en 2004 quand la voie a été ouverte à l'ouverture de négociations avec la Turquie. A ce stade, il est difficile de savoir quel contenu concret sera donné à ces déclarations d'intention.

En ce qui concerne la Turquie, la Commission note des progrès dans les réformes, mais constate que leur "rythme s'est toutefois ralenti", citant notamment des matières aussi importantes que "la liberté d'expression, la liberté de culte, les droits des femmes, les droits des minorités et les droits syndicaux", ainsi que la question kurde.

<sup>(3)</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 ; Roumanie, Bulgarie et Croatie en sont exclues

<sup>(4)</sup> Eurobaromètre spécial de juillet 2006

<sup>(5)</sup> D'après le sondage TNS SOFRES réalisé le 29 mai 2005 à la sortie des urnes, 18 % des électeurs français ayant voté "non" l'ont fait à cause de la seule Turquie ; l'ordre de grandeur est cohérent avec la série de sondages IPSOS / Le Figaro publiés pendant la campagne référendaire par ce journal. Aux Pays-Bas, d'après un sondage NSS / interview, 25 % des électeurs du non ont voulu rejeter l'adhésion turque, 21 % étaient contre l'élargissement en général. Ces chiffres semblent plus vraisemblables que l'Eurobaromètre flash de la Commission, EB 171 (France) ou EB 172 (NL), faisant respectivement apparaître 6 % d'électeurs ayant entendu s'opposer à l'adhésion de la Turquie et aux Pays-Bas 3 % s'opposer à de futurs élargissements.

<sup>(6)</sup> Voir l'annexe 3

<sup>(7)</sup> COM (2006) 649 : "Document stratégique sur l'élargissement et les défis principaux (2006-2207) comprenant un rapport spécifique sur la capacité d'absorption de l'Union européenne"

## Introduction

Le collège des Commissaires a laissé encore une chance à la Turquie pour mettre en œuvre, d'ici le Conseil européen de décembre 2006, ses obligations relatives au protocole additionnel à l'accord d'Ankara (liberté de circulation des marchandises et du transport avec Chypre), mais elle précise que "si la Turquie ne satisfait pas à la totalité de ses obligations, cela aura des répercussions sur le déroulement général des négociations".

Dans ce contexte incertain, notre groupe de travail s'est fixé un but simple : sortir du dilemme "l'adhésion ou rien" qui nous paraît trop réducteur pour la complexité de la situation. Différentes solutions paraissent possibles pour atteindre l'objectif qui nous tient à cœur, le seul qui soit essentiel : stabiliser la Méditerranée orientale et l'est du continent ; avoir les meilleures relations de voisinage possibles ; continuer à accompagner le mouvement de démocratisation lancé en Turquie, en Ukraine, en Géorgie, l'encourager dans tous les pays où il n'a pas encore commencé.

Nous ne prétendons pas offrir "la" réponse, si tant est qu'elle existe<sup>(8)</sup>. Tout au plus avons-nous essayé de n'éluder aucune question. Les solutions que nous esquissons ont un mérite : elles ne sont pas une duperie pour les candidats. La myopie des responsables face aux citoyens européens, l'absence d'un "plan B" ont déjà torpillé le traité constitutionnel. Ne reproduisons pas la même erreur avec les futurs élargissements, notamment à la Turquie. Le temps d'une Europe qui ne laisse à ses citoyens d'autre choix qu'un traité "à prendre ou à laisser" est révolu. Ou plutôt, si les gouvernants persistent dans

(8) Notre groupe n'était pas d'accord sur tous les points ; la diversité de nos origines et de nos sensibilités et expériences a toutefois été féconde. Nous remercions en outre toutes les personnalités extérieures au groupe qui ont bien voulu relire ce document et nous faire part de leurs commentaires, notamment Loukas Tsoukalis (Athènes) et Krzysztof Bobinsky (Varsovie). Et nous serions heureux d'en recueillir encore de nos lecteurs.

cette approche, les citoyens risquent fort de le rejeter. Or la Turquie est un pays trop important pour courir ce risque. De même, nous ne souhaitons pas une politique de "tout ou rien" pour les Balkans qui sortent d'une guerre douloureuse ou pour l'Ukraine qui est un partenaire majeur.

Une réévaluation, en temps voulu, de ce que nous pouvons donner n'est pas forcément un scandaleux manquement à la parole donnée, comme certains voudraient le dire, mais une manière de tenir compte des difficultés.

A ce stade, les autorités turques ne visent officiellement que l'adhésion pleine et entière. Les Ukrainiens ont aussi évoqué leur volonté de devenir membres<sup>(9)</sup>. Mais si, pour des raisons tenant aux candidats ou à l'Union, cet objectif était irréalisable, nous devons avoir des solutions de rechange. Il est bon que celles-ci aient été publiquement débattues, ne serait-ce que pour ne pas forcer la main des populations européennes le jour d'éventuels référendums.

Une solution alternative, le "partenariat privilégié", a souvent été évoquée ; elle a rarement été exposée en détail et encore moins mise en perspective. C'est ce que nous voudrions tenter de faire. Cette démarche nous a paru indissociable d'une réflexion sur le type d'Europe que nous voulons construire.

Trop souvent, il est reproché aux opposants de l'adhésion turque de se fonder sur des considérations purement religieuses ou culturelles, assez subjectives. Tel n'est pas notre cas. Notre motivation réside dans notre ambition politique

(9) Voir par exemple de Viktor Iouchtchenko "Plaidoyer ukrainien pour l'Europe", *Le Figaro*, 20 mai 2005

## Introduction

pour l'Union, le principal argument en faveur du partenariat tenant à l'absence de solution institutionnelle et budgétaire satisfaisante pour faire de l'adhésion un succès. La Commission, dans le document précité en date du 8 novembre 2006, reconnaît que "la capacité de l'Union à maintenir l'élan de l'intégration européenne dans le contexte de l'élargissement porte sur trois éléments majeurs : les institutions, les politiques communes et le budget."

C'est un progrès. Elle reste malheureusement assez vague sur la nature des réformes à mener et leur intensité.

Nous estimons toujours nécessaire de "renvoyer la charge de la preuve" à tous ceux qui poursuivent des négociations d'élargissements sans dire comment l'Union étendue fonctionnera : avec quel soutien populaire ? Quelles institutions ? Quel budget ?

Dans un premier temps, nous décrivons la raison d'être du partenariat privilégié qui est de préserver les trois missions fondamentales de l'Union qu'un élargissement dans de mauvaises conditions mettrait en péril : garantir la croissance économique, la stabilité et la cohésion sociale à ses citoyens ; agir sur la scène internationale ; promouvoir la stabilité dans son voisinage.

Dans un deuxième temps, nous cherchons à mettre en avant les avantages de ce partenariat par rapport à une adhésion mal maîtrisée : éviter ce qui pourrait passer pour une fuite en avant ; préserver une Union vigoureuse et redonner confiance aux citoyens.

Dans un troisième temps, nous décrivons le partenariat lui-même, en montrant qu'il peut être concret. La proposition de Karl-Theodor zu Guttenberg en 2003 a été reprise dans cet ouvrage sous une forme actualisée. Elle a un contenu substantiel : à l'origine, conçue comme une variante de la coopération existant au sein de l'Espace économique européen,<sup>(10)</sup> elle a été, peu à peu, affinée pour devenir une sorte de "statut intermédiaire". Elle consiste, notamment, dans l'extension de certaines politiques communes et dans une coopération stratégique en matière de politique étrangère et de défense.

En conclusion, nous placerons la solution du partenariat privilégié dans la perspective des divers scénarios possibles pour l'avenir de l'Union, du statu quo à une refondation.

<sup>(10)</sup> L'EEE regroupe les 25 Etats membres de l'UE et trois pays de l'AELE : Islande, Liechtenstein et Norvège. La Suisse n'en fait pas partie, la population s'y étant opposée par référendum en 1992. Voir aussi infra, annexe 2.

# Résumé

Europe 2005 : échec du traité constitutionnel et décision d'ouverture des négociations avec la Turquie. L'Union peut-elle durablement incarner l'espoir au-delà de ses frontières et produire du désespoir en deçà ?

Voilà, brossée à grands traits, la situation actuelle, intenable, née de cette concomitance.

Refusant de considérer que les relations avec les voisins de l'Union européenne puissent se ramener au dilemme l'adhésion ou rien, cette étude, réalisée par des Européens engagés originaires de divers Etats membres et de divers horizons, a cherché à nourrir le concept de "partenariat privilégié", souvent évoqué, rarement développé. Depuis la modification de la Constitution française tendant à rendre obligatoire le referendum pour la ratification des futurs traités d'adhésion, la question des solutions alternatives doit être posée.

La raison d'être d'un partenariat tient à une vision exigeante, politique, de l'Europe de demain ; le partenariat privilégié est, en effet, plus que l'adhésion de nature à préserver les trois missions fondamentales de l'Union européenne qui sont de garantir la croissance économique, la stabilité et la cohésion sociale à ses citoyens, d'agir dans le monde pour défendre les vues et les intérêts européens, de contribuer à la stabilisation du voisinage.

Le partenariat permet d'éviter l'impression d'une fuite en avant ; il préserve mieux la vigueur de l'Union européenne et peut redonner confiance aux citoyens. Pour respecter ceux qui en seraient bénéficiaires, ce partenariat doit avoir un contenu concret : reposer sur des institutions et des politiques, mettre en œuvre une coopération stratégique dans le domaine de la politique étrangère et de la défense.

Ce tour d'horizon renverse la charge de la preuve : Commission, Etats membres et candidats négocient mais n'ont jamais démontré comment ils comptaient réformer l'Union pour accueillir encore des nouveaux membres ; ils s'en tiennent à dire que, d'ici quinze ans, l'Union européenne aura changé ou, plus récemment, qu'elle doit changer. Mais ils ne disent pas comment. Or, l'expérience récente a prouvé que les réformes difficiles ne tombent pas du ciel...

Quelles institutions imaginent-ils pour l'Union élargie et selon quelles procédures peut-on les faire entrer en vigueur après l'échec du traité constitutionnel ? Quel serait le coût d'une adhésion qui ne soit pas un trompe-l'œil et maintienne la libre circulation des personnes et les principales politiques communes ? Enfin, comment comptent-ils convaincre les citoyens européens pour éviter, en fin de parcours, un rejet qui serait la pire des hypothèses ?

# Summary

Europe 2005: the Constitutional treaty fails; it is decided to launch negotiations with Turkey. Can the Union continue to embody hope beyond its borders and generate despair within them?

This is the general picture of the impossible situation as it stands, born of these two simultaneous events.

This study, written by committed Europeans of various backgrounds and from several Member States, refuses to consider that relations with EU neighbours will lead either to accession or to nothing at all. It attempts to nurture the concept of a "privileged partnership" which is often spoken of but rarely developed. Since the modification of the French Constitution in an attempt to make the referendum an obligatory step in the ratification of future accession treaties, the question of finding alternative solutions must be raised.

The reason for putting forward a partnership lies in a demanding, political vision of the Europe of the future; the privileged partnership is in fact designed, even more than ordinary membership, to protect the three fundamental assignments of the European Union which are to guarantee economic growth, stability and the social cohe-

sion of its citizens, to act in the world to defend European views and interests, and finally to contribute to the stabilisation of its neighbourhood.

A partnership helps to prevent us thinking that an objective is being pursued in spite of the evidence; it protects the European Union's dynamism more effectively and can boost citizens' confidence. Out of respect for those who would benefit from the partnership the latter must be founded on real goals: it should have the support of institutions and politicians and a co-operation strategy in the domain of foreign policy and defence has to be launched.

This review reverses the burden of proof: the Commission, Member States and candidates negotiate but have never shown how they intended to reform the Union in order to receive new members; they content themselves by saying that within 15 years the European Union will have changed or that in a short-term it must change. But they do not say how. However recent experience has shown that difficult reforms do not appear out of thin air...

What institutions do they have in mind for an enlarged Union and by which procedures can they be applied in the wake of the failure of the constitutional treaty? What will the cost of real accession be in order to allow the continued free movement of people and the upkeep of the main common policies? Finally how do they intend to convince European citizens in order to avoid rejection which would be the worst scenario at the end of the day?

# 1 La raison d'être : préserver les trois missions fondamentales de l'Union

L'adhésion d'un pays à l'Union ne devrait pas dépendre de ses seuls progrès. C'est une décision qui concerne l'Union européenne. Aussi doit-elle être prise en pesant les intérêts de celle-ci et de ses Etats membres.

Les Européens devraient oser dire que la survie de l'Union, la préservation de ses missions essentielles, sont pour eux une légitime priorité, notamment pour qu'elle soit porteuse de croissance, de stabilité et de cohésion en son sein et qu'elle soit capable d'agir dans le monde. Naturellement, cela ne signifie pas qu'elle doive cesser de promouvoir la stabilité dans son entourage.

## 1.1 Une Union capable de promouvoir la croissance, la cohésion et la stabilité en son sein

Au cours des cinquante dernières années, l'Union européenne s'est attachée à poursuivre une politique économique comportant

trois objectifs majeurs : la croissance, la stabilité et la cohésion<sup>(1)</sup>. Ces trois cibles ne sont pas simplement des objectifs économiques, mais également les pierres angulaires du modèle socio-économique européen. L'Union considère que ces trois objectifs doivent être poursuivis conjointement car ils se renforcent mutuellement. En d'autres termes, elle ne recherche pas uniquement la croissance économique, mais celle-ci doit être associée à la stabilité (essentiellement définie en termes de taux d'inflation faible et de finances publiques saines) et à la cohésion (c'est-à-dire un faible niveau de disparités entre les pays mais aussi en leur sein).

L'objectif de l'Union est, par conséquent, de parvenir à une croissance durable, respectueuse de l'environnement, solide dans la durée (c'est-à-dire qui ne conduise pas à des pressions inflationnistes) et équitablement répartie entre ses citoyens.

Le projet de marché unique a été le principal outil mis en œuvre par la CEE pour atteindre ce triple objectif. Ce réseau complexe de propositions législatives lancées par la Commission en 1985 visait à améliorer la croissance en éliminant les entraves à la circulation non seulement des biens, mais aussi des services, des capitaux et des personnes entre les Etats, en favorisant la concurrence et en augmentant les niveaux de productivité.

Dans le modèle européen, la stabilité implique essentiellement deux éléments : des prix stables (c'est-à-dire de faibles taux d'inflation) et des finances saines. En mars 2005, une importante révision du Pacte de stabilité et de

<sup>(1)</sup> Padoa Schioppa (collectif 1987) est le premier à avoir identifié la croissance, la stabilité et la cohésion comme les principaux objectifs de l'UE. Sapir (collectif 2004) a également considéré ces trois objectifs comme les cibles principales de la politique économique de l'UE. Ces trois objectifs sont mentionnés par l'article 2 des traités TCE et TUE.

# T

## La raison d'être : préserver les trois missions fondamentales de l'Union

(12) Par exemple, le Conseil des économistes des Etats-Unis (CEA), dans sa publication de décembre 2002 intitulée "Un agenda pour une croissance mondiale", n'évoque pas la cohésion comme l'un des éléments essentiels pour parvenir à une croissance mondiale durable.

(13) L'indicateur de Theil est un instrument de mesure des inégalités comportant une échelle entre 0 (distribution des revenus équitable) et 1 (inégalité maximale). Il peut être décomposé en inégalités "au sein des pays" (quelle est la différence de richesse entre un directeur et un paysan dans chaque pays) et en inégalités "entre les pays" (quelle est la différence de richesses entre un directeur d'un pays A et celui d'un pays B). L'avantage de cet indicateur de Theil est que ces deux mesures peuvent être additionnées pour offrir un indicateur de l'inégalité totale d'une zone donnée telle que l'UE ou les Etats-Unis.

croissance a été décidée : elle prévoit une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre de ce pacte. L'adoption de cette révision doit permettre de mettre en œuvre d'importantes réformes structurelles dans la zone Euro alors qu'elles avaient été suspendues par de nombreux Etats membres, en raison du "corset" du Pacte.

S'agissant de l'Euro, il est clair, après les débats référendaires, que l'enthousiasme initial a laissé la place à une contestation larvée : la faiblesse de la croissance, l'augmentation des prix de détail sensible pour beaucoup de ménages, l'inexistence de marges de manœuvre budgétaires lui sont - à tort ou à raison - imputées. Pour les Européens, la mise en place d'une bonne gouvernance de l'Euro revêt donc un caractère primordial. La mise en œuvre des réformes structurelles tarde à venir.

Le troisième objectif, celui de la cohésion, d'une "société cohésive", est vraiment l'une des caractéristiques de l'Europe dans le monde. Dans les autres continents, cet objectif ne figure tout simplement pas à l'ordre du jour, du moins pas sous cette forme<sup>(12)</sup>. Un niveau élevé de cohésion implique pour l'essentiel de limiter l'inégalité totale<sup>(13)</sup> dans la répartition des revenus.

L'Union européenne a toujours connu un degré élevé de cohésion : l'inégalité totale de revenus a diminué au cours des trente dernières années et a atteint un minimum dans les années 80. Au cours de la même période, elle a toujours été de 30 à 40 % inférieure à celle des Etats-Unis. Cependant, lorsque ce résultat est décomposé

en "inégalités au sein des pays" et "inégalités entre les pays", le tableau est extrêmement différent. Alors que les inégalités au sein des pays ont commencé par chuter de 1970 à 1980, elles ont ensuite augmenté pour atteindre, à la fin des années 90, le niveau des années 70. Quant aux inégalités entre les pays, elles ont diminué de moitié entre 1970 et 2000, enregistrant une réduction particulièrement sensible dans les années 80.

Les principaux instruments permettant à l'Union de promouvoir la cohésion sont les "perspectives financières". Grâce à elles, le budget de l'UE est devenu un instrument de programmation pluriannuelle. En outre, les programmes structurels de soutien aux territoires les plus pauvres de l'Union corrigent les inégalités en faveur des pays les plus pauvres. L'objectif a consisté à favoriser la convergence de revenus des pays les plus pauvres vers le niveau du reste de l'Union en s'assurant, qu'en temps voulu, ces pays pourraient aussi bénéficier du marché unique.

Mais les positions actuelles d'un certain nombre d'Etats contributeurs qui souhaitent limiter le budget de l'Union à 1 % de son PIB montrent combien la pérennité des politiques communes est incertaine. L'accord de décembre 2005, sous présidence britannique, a été laborieux. La solidarité communautaire s'effiloche. L'Union, anciennement perçue comme "un système de protection entre pays semblables" ou en voie de rapprochement apparaît, aux yeux de plusieurs commentateurs, "comme un accélérateur de concurrence entre systèmes sociaux divergents<sup>(14)</sup>".

La question des inégalités au sein des pays n'en-

(14) Christian Saint-Etienne,  
*Le Figaro*, 18 juin 2005

## La raison d'être : préservier les trois missions fondamentales de l'Union

(15) Voir par exemple le Code de conduite sur la fiscalité des entreprises ou la Directive sur la fiscalité de l'épargne

trant pas dans les attributions de l'Union, elle reste du ressort des Etats membres au titre de la subsidiarité. A cet égard, le manque de coordination sociale et fiscale a un impact direct sur leur capacité à mener des politiques sociales efficaces. La concurrence fiscale en matière de revenus, qui passe par des facteurs mobiles tels que l'épargne financière et les bénéfices des entreprises, limite la capacité, notamment des grands Etats membres, à financer la solidarité dans leur pays, bien que des progrès aient été réalisés dans ce domaine au cours des dernières années<sup>(15)</sup>.

De manière plus générale, les avis divergent sur la nécessité d'une concurrence fiscale et sociale telle qu'elle est pratiquée par certains anciens Etats membres (Irlande) ou nouveaux (Estonie, Slovaquie, etc.) Si aucune réponse efficace n'est trouvée à ce problème majeur, aiguë par les élargissements successifs, l'Union ne pourra probablement pas survivre dans sa forme actuelle avec ses politiques communes qui font son originalité par rapport à une zone de libre échange. Des réformes, comme celle de la PAC, sont souhaitables et, du reste, déjà engagées. Si le lancement de nouvelles priorités est indispensable, par exemple la politique de la recherche, il est important que le principe même de politiques communes ne soit pas sacrifié sur l'autel de l'élargissement. Par le passé, ce fut le cas, pour un coût effectivement élevé.

Dans ses Mémoires, Jacques Delors rappelle que la politique de cohésion a été lancée comme accompagnement du "marché unique". Durant son mandat de président de la Commission, les dépenses de cohésion économique et sociale

ont été multipliées par trois, puis par cinq (via les fameux "paquets Delors I et II") ; l'effort pour les quatre pays les plus en retard (Grèce, Irlande, Espagne et Portugal) atteignant chaque année "2 à 3,5 % de leur PIB<sup>(16)</sup>" ! Selon sa formule désormais célèbre, l'Europe c'est "la compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit".

Ainsi, l'Union peine, plus que par le passé, à remplir la première de ses missions : garantir la stabilité, la croissance et la cohésion. Elle a plus de mal à apporter une prospérité dont les fruits soient équitablement répartis. Naturellement, elle est d'ores et déjà traversée par des divergences politiques, voire idéologiques, assez fortes. Ce n'est pas l'arrivée de la Turquie ou de tout autre pays qui créerait *ex nihilo* le problème. Toutefois, une hétérogénéité accrue mettrait en œuvre des forces centrifuges qu'il serait déraisonnable d'ignorer. L'incapacité des Etats membres de l'Union à concrétiser les engagements qu'ils ont pris, notamment à Lisbonne<sup>(17)</sup> en 2000, pour encourager une Europe de la connaissance et de l'innovation, est préoccupante. De nouveaux élargissements, par l'effet du nombre et de l'hétérogénéité, ne feraient qu'accroître les difficultés de se mettre d'accord à la table du Conseil. Si le prix à payer d'un futur élargissement devait être l'accroissement des inégalités, l'opinion publique pourrait se détacher définitivement du projet européen.

Le tableau ci-après donne une idée de la pente dangereuse sur laquelle nous nous trouvons : celle d'un accroissement incontestable des inégalités dans l'Europe élargie<sup>(18)</sup>.

(16) Jacques Delors, *Mémoires*, Plon, 2004.

(17) Conseil européen des 23 et 24 mars 2000

(18) Source : Traduction de Altomonte and Nava (2005) tel qu'élaboré par Morrison and Murtin (2004). Voir note 12

# 1

**La raison d'être :  
préserver les  
trois missions  
fondamentales  
de l'Union**

Indicateur d'inégalités (Indicateur de Theil)	UE à 15 (1998)	UE à 27 (1998)	USA (1995)	Monde (1995)
Inégalité "au sein des pays"	- 0,62 %	- 0,25 %	- 0,51 %	- 0,51 %
Inégalité "entre les pays"	- 0,47 %	- 0,54 %	- 0,48 %	- 0,48 %
Inégalité totale	- 0,37 %	- 0,38 %	- 0,41 %	- 0,41 %

## 1.2 Une Union capable d'agir dans le monde

Il n'est pas moins important que l'Union conserve sa capacité à peser au niveau global. Il y a urgence. La globalisation réduit les distances et favorise les échanges. Mais elle crée des rivalités, des inégalités entre régions du monde et des risques majeurs pour la survie de la planète.

Le rapport "ONU, un monde plus sûr : notre affaire à tous"<sup>(19)</sup> a montré combien la sécurité devait désormais être entendue au sens large : menaces économiques et sociales (notamment la pauvreté et les grandes pandémies) ; conflits interétatiques ; violence à l'intérieur des Etats ; armes de destruction massive (nucléaires, biologiques et chimiques) ; terrorisme ; crime organisé transfrontière. Les attentats terroristes de Madrid et de Londres, comme la perpétuation de génocides en Europe dans la décennie 90, montrent que ces dangers ne sont éloignés ni dans le temps, ni dans l'espace. Tous ces phénomènes

<sup>(19)</sup> A 59/ 565 décembre 2004, rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements

dépassent largement la capacité d'action des Etats européens pris isolément, même les plus grands d'entre eux. Tout en reconnaissant le rôle des Etats qui ont un rôle essentiel à jouer pour prévenir l'instabilité et favoriser le développement, Kofi Annan a d'ailleurs déclaré que "ces menaces sont désormais interconnectées dans une mesure sans précédent ; aucun Etat agissant seul ne peut les faire disparaître<sup>(20)</sup>". Elles excèdent même les ressources de la plus grande puissance du globe : malgré leur arsenal militaire, leurs moyens et leur avance technologique, les Etats-Unis n'ont pas encore gagné leur combat contre les réseaux terroristes. En Irak, ils sont en train de mesurer combien il est difficile d'implanter la démocratie de l'extérieur.

Economiquement aussi, l'Union est de plus en plus tributaire du reste du monde. La sécurité de ses approvisionnements en matières premières et en énergie reste vitale. Sa prospérité est largement conditionnée par ses exportations, elles-mêmes dépendantes de la stabilité des échanges.

Sur le plan démographique, l'Union européenne va connaître une perte de poids relatif dont les Européens commencent à peine à prendre conscience. La CIA la considère avec le Japon comme une "aging power"<sup>(21)</sup>.

Ces arguments plaident-ils pour une adhésion de la Turquie à l'Union ? Ce n'est pas si simple. Pour être capable d'agir dans le monde, pour peser sur le cours des choses, l'Union européenne doit avant tout garantir sa viabilité et accroître sa cohésion.

<sup>(20)</sup> *The Economist*, 4 décembre 2004, page 23

<sup>(21)</sup> "Puissance vieillissante" [www.foia.cia.gov/2020/2020](http://www.foia.cia.gov/2020/2020)

**La raison d'être :  
préserver les  
trois missions  
fondamentales  
de l'Union**

### 1.2.1 Garantir la viabilité de l'Union

Ces dernières années, l'Union a donné la préférence à la stabilisation de sa périphérie sur sa propre survie. Il y a, à ce phénomène, plusieurs explications : certains gouvernants, pris de court par des événements non prévus (chute du mur de Berlin, disparition de l'URSS), ont paré au plus pressé. L'Union a été utilisée pour gérer la sortie de la Guerre froide. Les résultats ont été remarquables, notamment l'apaisement de l'Europe centrale et orientale où les rivalités historiques et l'enchevêtrement de minorités auraient pu avoir des conséquences dramatiques.

Pour d'autres gouvernants, les arrière-pensées dominaient : parce qu'ils ne voulaient pas d'intégration communautaire à caractère politique, ils ont précipité les élargissements, porteurs d'hétérogénéité, voire de dilution. En tenant un discours culpabilisateur envers les Occidentaux, "gagnants" de l'Histoire, ils ont interdit toute réflexion sereine sur les tenants et les aboutissants de l'élargissement. Il est frappant de voir que les nouveaux candidats jouent sur la corde culpabilisatrice. Ainsi, pour le président ukrainien Viktor Iouchtchenko "toute limitation à l'élargissement serait perçue comme une nouvelle partition du continent, un Yalta bis". Nombre d'intervenants turcs emploient à tout bout de champ le reproche du "club chrétien".

Ce n'est pas une bonne manière d'envisager nos relations. Il n'y a aucune commune mesure entre la domination soviétique imposée après Yalta et les coopérations pacifiques et fécondes que l'Union serait disposée à entretenir avec ses

voisins, sur une base librement consentie par les deux parties. De même, les obstacles institutionnels ou budgétaires qui pourraient empêcher les Européens de procéder à de nouveaux élargissements sont connus. Le rejet du traité constitutionnel n'est pas une chimère inventée pour dissimuler des préjugés religieux mais un problème réel que l'Union doit affronter.

La question de la survie de l'Union est posée. A ce stade, aucune réalisation communautaire n'est plus à l'abri d'un échec, pas même l'Euro ou le marché unique. Rien de ce qui a été construit n'est irréversible. L'Union a-t-elle une chance de survivre à 27 ou plus? Pourrait-elle compter encore plus d'Etats membres tout en continuant à "unir des hommes" ? Ou serait-elle alors condamnée à "coaliser des Etats"? C'est en tant que "laboratoire de la mondialisation<sup>(22)</sup>" en tant qu'incubateur de la gouvernance supranationale, que l'Union mérite avant tout d'être préservée. Pourquoi faudrait-il faire de l'Union une Organisation des Nations unies d'Europe, paralysée par les rivalités internes, incapable d'agir ?

A cet égard, une remarque s'impose : notre but n'est pas de continuer à prôner une "union sans cesse plus étroite" par routine ou manque d'imagination. Il n'est pas non plus d'enterrer les Etats qui doivent conserver un rôle important dans la préservation des libertés et de l'ordre public, la protection des faibles ou encore la défense de certains biens publics.

Mais notre conviction est forte : depuis 1950, la valeur ajoutée communautaire réside justement dans une méthode de travail qui place l'in-

<sup>(22)</sup> Jacques Delors

## La raison d'être : préserver les trois missions fondamentales de l'Union

térêt commun des citoyens au-dessus de la raison d'Etat de tel ou tel Etat membre. C'est en revenant à une analyse rigoureuse de l'intérêt général – qui n'est pas la somme ou la moyenne des intérêts particuliers des Etats qui la composent – que l'Union pourra réussir. Malgré toutes les critiques dont elle est l'objet, malgré ses lacunes et déficits, l'Union européenne est l'organisation supranationale la plus démocratique au monde. L'Etat de droit y règne ; la règle est adoptée par un Parlement élu au suffrage universel direct. Une Cour supranationale<sup>(23)</sup> peut trancher les différends et imposer ses décisions aux Etats membres ou à la Commission, même sur des sujets aussi sensibles que le Pacte de stabilité et de croissance ou la concurrence. L'Union européenne est un coin enfoncé dans les logiques de force pure. Dilapider ce capital serait grave.

### 1.2.2 Une union cohérente

Par leurs divisions, les Européens gaspillent leur influence dans le monde. La priorité de l'Union devrait être de l'augmenter, or elle est encore très éloignée d'une approche commune en matière d'action extérieure.

Avec le document "Une Europe sûre dans un monde meilleur<sup>(24)</sup>", l'Union dispose d'une première réflexion commune sur son destin. Les travaux de la Convention en matière d'action externe<sup>(25)</sup> et de défense<sup>(26)</sup> ont montré une volonté d'action commune. De grands progrès ont été faits en matière de sécurité et de défense. Ce n'est pas rien mais ce n'est pas suffisant. Mises à part la politique commerciale et la politique de coopération, il est clair que

l'Union ne s'est pas pleinement donné les moyens d'agir.

Les initiatives de certains pays européens, par exemple face au risque de prolifération en Iran, ne suffisent pas à infléchir véritablement le cours des événements. Au Moyen-Orient, l'Union européenne a été un généreux bailleur de fonds mais elle n'a pas pu amener les Palestiniens et les Israéliens à conclure un accord de paix durable. Au Conseil de sécurité des Nations unies, l'existence d'une politique extérieure et de sécurité commune ne saute pas aux yeux. C'est le règne du chacun pour soi : en 2003, à propos de l'Irak, le fossé était profond entre Espagnols et Britanniques d'un côté, Français et Allemands de l'autre, en dépit des traités qui les lient<sup>(27)</sup>. Enfin, malgré la création de l'Euro et l'existence d'une politique commerciale commune, l'Union n'a pas d'existence propre dans des organisations comme la Banque Mondiale ou le FMI.

Qu'elle conçoive son action comme celle d'un "soft power" ou qu'elle progresse dans l'acquisition de moyens militaires autonomes, l'Union européenne a un besoin primordial de cohésion. Elle doit être "unie dans la diversité" (conformément à sa devise) et non point diverse au risque du chaos. Toute hétérogénéité supplémentaire lui serait fatale. Dans cette optique, l'arrivée de nouveaux membres semble difficile à gérer tout comme d'accroître le nombre des Etats sans augmenter le risque de dissensions.

En matière de sécurité et de défense, l'argument selon lequel l'entrée de la Turquie dans l'Union accroîtrait le potentiel européen est souvent

<sup>(27)</sup> L'article 19 du TUE dispose que "les Etats membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres Etats membres pleinement informés. Les Etats membres qui sont membres permanents du Conseil de sécurité veilleront, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations Unies"

# 1

## La raison d'être : préserver les trois missions fondamentales de l'Union

(28) COM (2004) 656 final du 6 octobre 2004 ; ce dernier document est communément appelé étude d'impact.

(29) "La Turquie dans l'UE plus qu'une promesse ?"

Membres : Martti Ahtisaari, Kurt Biedenkopf, Emma Bonino, Hans van der Broek, Bronislaw Geremek, Anthony Giddens, Marcelino Oreja Aguirre, Michel Rocard et Albert Rohan. Paru en septembre 2004

(30) "La Turquie et l'UE", Guy Lengagne rapporteur, rapport n° 1834 du 5 octobre 2004

avancé. C'est notamment le raisonnement de la Commission dans son étude des "questions soulevées par la perspective d'adhésion de la Turquie à l'Union"<sup>(28)</sup>. Pour la Commission, la Turquie va impliquer l'Union dans la zone mer Méditerranée / Moyen-Orient et contribuer à en faire un acteur majeur du jeu régional. Il est vrai que la Turquie joue dans la région un rôle constructif, notamment par ses relations avec Israël. Elle l'a encore prouvé au Liban.

Dans le rapport sur les progrès de la Turquie sur la voie de l'adhésion, la Commission note avec satisfaction que la Turquie s'est largement alignée sur les positions développées dans le cadre de la PESC, notamment grâce au dialogue politique renforcé qui fait partie de la stratégie d'adhésion. Des travaux comme ceux d'une Commission dite indépendante, financée par le British Council et l'Open society Institute<sup>(29)</sup> vont dans le même sens. Un autre rapport rédigé par la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale française<sup>(30)</sup>, favorable à la perspective d'adhésion, reprend l'argument selon lequel "amener l'Union au bord des crises l'obligerait à ne plus se dérober à ses obligations de puissance".

Mais faut-il forcément être partie prenante à une crise pour la résoudre ? Comme le rapport de l'Assemblée nationale le souligne, la région est particulièrement instable : "sur quinze points chauds identifiés par l'OTAN comme menaçant la sécurité de l'Alliance atlantique, douze se trouvent dans des régions limitrophes de la Turquie". L'argument peut parfaitement être retourné : le fait qu'un des Etats membres de l'Union soit impliqué dans une crise peut la priver de l'im-

partialité nécessaire pour offrir ses bons offices, comme la Norvège a, par exemple, pu le faire dans le cadre du processus dit d'Oslo entre Israël et Palestine.

La guerre du milieu des années 90 dans les Balkans a hélas montré que ni la gravité d'une crise, ni la proximité géographique ne suffit à mobiliser les Européens. Cette approche est, au mieux, un pari.

Le danger pour l'Union d'être entraînée, comme partie prenante et non plus comme tiers, dans les conflits d'une région aussi instable existe aussi ; ou celui de voir la PESD paralysée par une Turquie faisant usage du veto pour défendre ce qu'elle prétendra être ses intérêts vitaux (à l'OTAN, les Turcs ont montré qu'ils n'hésitent guère à en user). Des cas concrets sont envisageables : en cas de création d'un éventuel Kurdistan irakien autour de Mossoul, il est probable que les Turcs réagiraient assez différemment des Européens. Idem si les intérêts d'Etats turcophones du Caucase par exemple étaient mis en cause.

Une étude du German Marshall Fund faisait déjà apparaître en 2004 des divergences troublantes entre Turcs et Européens sur la politique étrangère commune : ainsi, sur l'emploi de la force, les Turcs étaient partisans de solutions plus radicales que les Européens. 59 % pensent que "la force militaire est la meilleure façon d'assurer la paix" (28 % des Européens) ; 71 % considèrent qu'un pays a le droit d'agir sans accord de l'ONU quand ses intérêts vitaux sont en jeu (44 % des Européens). L'étude de 2006<sup>(31)</sup> montre que les sentiments de la Turquie à l'égard des Etats-Unis

(31) German Marshall fund for the United States, Transatlantic trends, 2004 et 2006

## La raison d'être : préserver les trois missions fondamentales de l'Union

et de l'Europe se sont refroidis, alors que la Turquie se sent plus proche de l'Iran. Dans le contexte actuel de prolifération nucléaire, c'est préoccupant. L'accord sur l'essentiel n'est pas acquis.

Naturellement, l'Union ne peut se désintéresser des conflits qui existent à sa porte. Au stade actuel de coopération communautaire, il est nécessaire de réfléchir au fait que, ces dernières années, la principale politique étrangère de l'Union a été l'élargissement. Cet outil inédit s'est révélé extrêmement efficace. Mais il est évident que cette politique ne peut tenir lieu durablement d'action extérieure ; celle-ci doit comporter d'autres volets. Ad absurdum, que ferons-nous en cas de menace de guerre entre Taïwan et la Chine ? Proposerons-nous à Pékin l'entrée dans l'Union en prétendant que c'est la seule manière d'exercer une influence sur les protagonistes du conflit ?

A l'avenir, l'Union doit impérativement éliminer les risques de veto nationaux. Enfin, pour avoir une politique extérieure, l'Union doit savoir ce qu'elle est : seul le sentiment de faire partie d'une même communauté de destin peut cimenter une politique étrangère affirmée. L'UE a besoin d'un "Wir Gefühl" (sentiment d'appartenance commune) comme dirait l'historien Heinrich August Winkler. Cela suppose un ensemble dont les confins ne sont pas sans cesse repoussés. Sans compter qu'il y a dans les choix des candidats potentiels tant de pressions d'Etats tiers, les Etats-Unis notamment, qu'en continuant ainsi, l'Union risque de perdre une partie de son crédit international.

L'étude "Transatlantic trends" du German Marshall Fund en 2005 fait nettement apparaître

le souhait des Européens de voir l'Union s'affirmer sur la scène mondiale : 70 % d'entre eux (dans 9 Etats membres) souhaitent qu'elle devienne une superpuissance<sup>(32)</sup>. Plus de 60 % des Français et des Allemands sont favorables à un siège européen au Conseil de sécurité. Selon cette étude, le rejet du traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas n'était pas un signe de rejet du projet européen. L'enquête de 2006 le confirme ; la mise en place d'un ministre européen des Affaires étrangères est souhaitée par 69 % des Français, 65 % des Allemands, mais aussi par 67 % des Polonais, 52 % des Britanniques, 74 % des Espagnols, pour citer des pays qui avaient été favorables aux Etats-Unis en 2003 sur l'Irak. Certes, une érosion de ce souhait est perceptible par rapport à 2002, mais celle-ci peut aussi tenir à la situation d'incertitude créée par le rejet du traité constitutionnel.

L'Ukraine ou les pays méditerranéens ont également des expériences historiques radicalement différentes de celles des pays de l'Europe occidentale : ainsi l'intégration de l'Ukraine dans l'Union aurait des incidences considérables sur la politique de celle-ci à l'égard de la Russie ou des Etats-Unis.

Avant la venue des dix derniers Etats membres, nous n'avons pas discuté de manière suffisamment approfondie de ce que nous souhaitons avoir comme rapports avec les Etats-Unis ou la Russie. Ce manque de discussion a conduit, en 2003, à une fracture regrettable pendant l'affaire irakienne. Ne recommençons pas l'erreur consistant à penser qu'une fois dans l'Union, les éventuels nouveaux pays s'aligneront automatiquement sur les vues des anciens membres.

<sup>(32)</sup> Non sans contradiction d'ailleurs, puisque la plupart refusent d'augmenter les crédits de défense...

**1**  
La raison d'être :  
préserver les  
trois missions  
fondamentales  
de l'Union

Evitons, comme cela a pu être fait malencontreusement en janvier 2003, d'en arriver à leur dire de "se taire"...Parlons au contraire. Débattons de nos différences éventuelles à un stade précoce. Pour ceux qui ne partageraient pas entièrement "l'affectio societatis", un partenariat ne serait pas déshonorant.

### **1.3 Contribuer à la stabilisation de son voisinage**

L'Union européenne est entourée de régions qui, du Moyen-Orient à l'ancienne URSS et à l'Afrique du Nord, sont parmi les plus instables de la planète. La volonté de venir en aide aux peuples concernés et de promouvoir les droits de l'Homme, la nécessité de lutter contre le terrorisme et de garantir l'approvisionnement énergétique de l'Europe comme le besoin de contenir l'immigration clandestine sont autant de raisons de contribuer à la stabilisation de cette vaste zone.

Il n'y a aucun doute que l'intérêt de l'Europe, c'est d'avoir des voisins stables, apaisés, reconnaissant la démocratie et nos valeurs ; le raisonnement vaut pour la Turquie comme pour l'Ukraine et les Balkans occidentaux. Il vaut aussi au-delà. La ligne qui sépare le monde riche de la pauvreté passe désormais par la mer Méditerranée. Longtemps mer commune, centre du monde romain, il ne faudrait pas qu'elle devienne une ligne de front. Le "processus de Barcelone", lancé en novembre 1995, avait pour objectif d'y remédier<sup>(33)</sup>. Il donnera peut-être naissance à une zone de libre échange en 2010 mais ses résultats sont assez décevants. La

<sup>(33)</sup> Voir infra annexe I

nouvelle politique de voisinage, qui englobe un champ géographique plus large, de la Russie au Maghreb, va dans le même sens<sup>(34)</sup>.

C'est pour la Turquie que la situation est la plus délicate. D'abord parce que, malgré de nombreuses ambiguïtés, le dialogue a commencé il y a plus de quarante ans déjà<sup>(35)</sup>. Ce pays ne relève pas de la politique de voisinage. Ensuite parce que la perspective d'adhésion a produit ces dernières années des effets remarquables. Même si les lois sont plus faciles à changer que les mentalités, la démocratisation du pays, sa modernisation sont en route. Le "levier" de l'adhésion produit des effets, même si les évolutions des derniers mois (affaire Pamuk, Chypre) montrent que les efforts se relâchent.

Les rapports de la Commission d'octobre 2004 et de 2005<sup>(36)</sup>, comme ceux du Parlement européen, reflètent bien les progrès et les risques de reculade.

De la fragilité des acquis, certains déduisent qu'il faut accélérer le rythme ; à leurs yeux, seule l'adhésion rendrait les réformes irréversibles ; c'est un argument fort. Les scénarios alternatifs semblent bien moins attractifs : la perspective européenne ouverte à la Turquie a bien joué un rôle de catalyseur entre 2002 et 2005.

C'est ce qui explique que la Grèce soit devenue, depuis 1999, l'un des plus ardents avocats de "l'europanisation" de la Turquie : il est dans son intérêt d'avoir un voisin démocratique, stable et prospère, agissant dans le cadre des normes et des valeurs européennes. En donnant leur feu vert à la perspective d'une adhésion de la

<sup>(34)</sup> Voir infra annexe 3

<sup>(35)</sup> Voir l'accord d'association du 12 septembre 1963 entre la CEE et la Turquie.

<sup>(36)</sup> COM (2005) 561 final, publié le 9 novembre 2005.

## **La raison d'être : préserver les trois missions fondamentales de l'Union**

**1** Turquie à l'Union, les autorités grecques ont fait le pari de pouvoir mieux régler ses conflits bilatéraux avec ce pays dans l'Union qu'en dehors, y compris le conflit chypriote.

Les voisins de la Turquie, en particulier la Grèce et Chypre, ont un intérêt majeur à maintenir en vie la perspective européenne de la Turquie, sachant que le chemin sera long et cahoteux, avec beaucoup de pré-conditions à remplir en cours de route. Ceci explique la position modérée de Chypre, malgré le refus turc de reconnaître cet Etat membre.

A ce stade, le fait de rejeter l'option, même à long terme, de l'adhésion de la Turquie à l'Union serait perçu dans la région comme un blocage définitif, dommageable pour la stabilité à long terme de la mer Méditerranée orientale.

Ceci posé, il faut avoir conscience de trois difficultés : la première est que l'ouverture "à long terme" n'est pas une option éternellement valable. Les Turcs se plaignent déjà des délais qui leur ont été imposés depuis les premières "promesses". Un jour viendra où il faudra bien dissiper les ambiguïtés.

En second lieu, les droits de l'Homme, la démocratie ont une valeur en soi. Un Etat ne doit pas les respecter en fonction de tel ou tel avantage attendu en contrepartie, notamment l'adhésion à l'Union. Ce raisonnement est valable aussi pour l'Ukraine et d'autres pays. Ainsi, il est heureux que la révolution orange ait marqué l'attachement des Ukrainiens à la liberté d'expression, à la démocratie et à l'Etat de droit, indépendamment de toute perspective d'adhésion.

Naturellement, les développements récents dans ce pays conduisent à considérer ces évolutions avec circonspection.

Enfin, l'exemple turc illustre à merveille le phénomène selon lequel les pays voisins des Etats candidats se transforment rapidement en leurs meilleurs avocats. Pour un pays, l'adhésion de son voisin immédiat présente un grand nombre d'avantages concrets en matière de libre circulation, pour éviter d'être la frontière externe de l'Union voire, dans le cas grec, pour régler des conflits pendants et, à terme, réduire les budgets de défense. Ces avantages sont infiniment supérieurs aux inconvénients plus abstraits qui en découlent pour l'Union dans son ensemble (hétérogénéité accrue, tensions sur les institutions, coût budgétaire, etc.). La Pologne ou les Etats baltes souhaitent ainsi ardemment l'intégration de l'Ukraine dans l'Union. Ils cultivent avec Kiev des liens anciens et importants, les échanges économiques et humains sont intenses. La Géorgie cherche aussi dans l'Union l'espoir d'un avenir meilleur. Demain la Biélorussie, la Moldavie feront de même, appuyés par les Polonais, les Roumains ou les Turcs.

Un effet "boule de neige" sera bien difficile à gérer à terme, sauf à vouloir englober peu à peu la planète entière dans l'Union. Il est impossible de proposer l'adhésion à tous les voisins de nos voisins. Le partenariat est conçu en ayant à l'esprit cet obstacle de long terme : il est plus adapté que la solution "prêt-à-porter" d'une adhésion qui, tôt ou tard, sera forcément vidée de son contenu.

# 2 Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement

Le partenariat privilégié présente l'avantage de mettre fin à ce que les citoyens européens perçoivent, à tort ou à raison, comme une fuite en avant. Il pourrait permettre de redonner de la vigueur à l'Union et, à ses citoyens, une confiance nouvelle.

## 2.1 Retrouver la maîtrise du développement européen

Le principe de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, artificiellement séparés de l'ouest du continent par la Guerre froide, ne se discutait pas. Il a d'ailleurs toujours été prévu. Robert Schuman écrivait ainsi : "Nous devons faire l'Europe non seulement dans l'intérêt des peuples libres mais aussi pour pouvoir y accueillir les peuples de l'Est qui, délivrés des sujétions qu'ils ont subies, nous demanderaient leur adhésion et notre appui moral."<sup>(37)</sup>

Il est permis de s'interroger sur les modalités retenues pour y parvenir. L'ensemble du projet a été mené à bien sans se préoccuper des aspects

<sup>(37)</sup> Jean-Marie Pelt, publications Robert Schuman

humains. La Commission et les Etats ont eu tendance à se concentrer sur "l'acquis communautaire", les adaptations techniques, au lieu de préparer les esprits à des retrouvailles que 44 ans de séparation rendaient difficiles. Par ailleurs, les critères élaborés en 1993 -dits critères de Copenhague- laissent de côté certaines questions éminemment politiques : la finalité de l'entreprise européenne ou l'étendue de la supranationalité. Comme les Etats membres d'alors n'étaient pas au clair sur ce qu'ils voulaient, ils ont escamoté le débat public. Trop souvent ils ont donné le sentiment qu'ils avançaient à l'aveuglette ; trop souvent les citoyens européens imputent ces flottements aux nouveaux venus.

Si ce sentiment d'une fuite en avant irréfléchie n'est pas combattu, l'Union est en péril. Les Européens ont besoin de sentir que le développement de l'Union obéit à des choix, qu'il est de nouveau maîtrisé

Or l'adhésion éventuelle de la Turquie a été engagée sans réflexion approfondie sur ses conséquences positives et négatives<sup>(38)</sup>, sans vraiment chercher à impliquer les populations<sup>(39)</sup>, sans se préoccuper du débat public. Si celui-ci a commencé en France, ce n'est pas le cas dans tous les Etats membres.

La Commission n'a pas cherché à élaborer plusieurs scénarios. Elle a plutôt noyé le poisson. Le journal *Le Monde* rapporte que "le commissaire Verheugen ne voulait pas d'étude chiffrée"<sup>(40)</sup>. Cela aurait pourtant été la moindre des choses dans une étude d'impact demandée par le Parlement européen. Pour beaucoup de ses promoteurs, la candidature turque doit

<sup>(38)</sup> Le document COM (2004) 656 final, sur les questions posées par l'élargissement, est loin d'être une étude d'impact sérieuse.

<sup>(39)</sup> La communication sur la société civile SEC (2005) 891 sur le dialogue entre les sociétés civiles de l'UE et des pays candidats, est bien décevant vu l'enjeu.

<sup>(40)</sup> *Le Monde*, 25 septembre 2004

# 2

## Les avantages : éviter les trois ecueils liés à la poursuite de l'élargissement

surtout être acceptée parce que des promesses auraient été faites. A la question de savoir pourquoi des promesses ont été faites et dans quel contexte, il est rarement donné une réponse satisfaisante.

Parfois l'argumentation est confuse : ainsi, la Commission insiste sur l'apport de population que la Turquie représente pour une Union démographiquement vieillissante. Elle n'explique pas comment cet apport pourra être bénéfique si la libre circulation des personnes est durablement refusée aux ressortissants turcs (comme le Conseil l'indique à ce jour).

Une approche véritablement "stratégique" ne peut consister à additionner des populations supplémentaires pour "faire du nombre". S'assurer que les nouveaux venus sont acceptés, qu'ils s'intègrent bien dans le jeu collectif et qu'ils contribuent effectivement à renforcer "l'équipe Europe" semble la moindre des choses.

Sur ce point, la communication du 8 novembre 2006 va dans le bon sens car elle insiste sur la société civile, l'implication des citoyens, la nécessité pour les gouvernements et la Commission de mieux "communiquer". Il est toutefois plus facile d'affirmer cette nécessité que de trouver les canaux idoines pour faire de la pédagogie ; trop souvent, les Etats renvoient cette responsabilité à la Commission qui, dépourvue d'administration de terrain, est bien trop éloignée des citoyens "ordinaires" pour les toucher directement.

Les données chiffrées permettent de mesurer que le défi est immense et l'Union y est mal préparée.

La Turquie a une population actuellement d'environ 71 millions d'habitants et un PIB par tête aux alentours de 25 % du PIB de l'Union.

Au-delà de la Turquie, les chiffres publiés par la Commission dans sa communication de mars 2003 en disent long sur l'hétérogénéité de la zone où se trouvent les Etats qui rêvent d'entrer dans l'Union et pour lesquels la Commission a essayé de proposer, en guise d'alternative, une politique de "voisinage"<sup>(41)</sup>.

Pays	Populations (en millions)	PIB par tête (en euro)	PIB par tête en % de l'UE
Ukraine	49,1	855	3,4
Algérie	30,7	1 974	7,8
Egypte	65,3	1 663	7,3
Libye	5,4	1 776	Inconnu
Maroc	29,2	1 296	5,6
Tunisie	9,7	2 301	9,9
Jordanie	5,2	1 901	8,3
Liban	3,6	5 284	19,1
Territoires Palestiniens	3,0	1 591	6,4
Syrie	17,1	1 292	4,8
Biélorussie	10,0	1 352	5,7
Moldavie	4,3	417	1,8
Russie	114,8	2 382	8,3
Israël	6,4	19 578	79,3

Ce tableau est extrêmement intéressant à plusieurs titres.

En valeur absolue, il fait apparaître de manière implacable le retard des pays concernés. Le retard considérable de l'Ukraine créerait un dilemme insupportable : l'admettre sans lui donner droit aux politiques communes (PAC, fonds structurels) serait créer des discriminations injustifiables ; l'admettre comme membre

(41) COM (2003) 104 final

# 2

**Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement**

à part entière ferait exploser le budget européen. En réalité, le choix n'existe pas car nul n'est prêt à procéder à une telle augmentation. En d'autres termes, si l'on prend l'Union au sérieux, si l'on cherche à lui préserver un contenu, il est nécessaire d'être extrêmement prudent dans les promesses d'adhésion. Sinon l'Union deviendra une coquille vide.

En valeur relative, le fossé est encore plus frappant : par le passé, les pays dits de la cohésion (Grèce, Portugal, Espagne, Irlande) étaient à des niveaux de PIB par tête supérieurs à la moitié du PIB européen. Les dix pays entrés en 2004 se trouvaient autour de 50 % de la moyenne européenne ; cette situation a rendu leur intégration plus compliquée. Les différences de niveau de vie avec les Dix ont entraîné l'adoption, par la plupart des Etats membres, de moratoires à la libre circulation. La peur du « plombier polonais » a alimenté le 'non' français. Si la caricature, abusive, a porté, c'est parce qu'elle renvoie à une réalité indéniable : l'existence en Europe orientale d'une main d'œuvre de qualité sous employée, mal payée, mal protégée contre le chômage. Le Royaume-Uni commence à reconnaître les difficultés que lui pose l'intégration des ressortissants des nouveaux Etats venus chercher du travail outre-Manche. Qu'en serait-il avec d'immenses réservoirs de main d'œuvre bon marché, encore plus pauvre, encore plus difficile à intégrer ?

D'après le rapport de l'Assemblée nationale, en Turquie, « la moitié de la population a moins de 25 ans et 35 % d'une classe d'âge sortent de l'enseignement supérieur (...) Le coût de la main d'œuvre (...) est très compétitif, avec un coût

moyen de 6 euro de l'heure, une durée du travail de 44,75 heures par semaine, 12 jours de congé par an et pas de limitation des heures supplémentaires (...) La Turquie a une économie souterraine, mafieuse et non mafieuse, représentant plus de 50 % de son PIB ; cette proportion est sans équivalent dans les quinze anciens membres de l'UE (10 à 15 %) et les nouveaux (20 à 25 %). L'économie souterraine fausserait les conditions de la concurrence sur le marché unique, en particulier les conditions fiscales et sociales et le respect des normes. Plus de 40 % des forces de travail sont sans sécurité sociale ni protection contre les accidents du travail. Les salaires réels du secteur informel sont en général inférieurs au salaire minimum légal appliqué dans le secteur officiel. La pression contre la syndicalisation des salariés est très forte et la Turquie ne s'est pas mise en conformité avec les articles 87 et 98 de l'Organisation mondiale du Travail pour les droits syndicaux et les libertés syndicales fondamentales ».

L'arrivée de la Turquie dans l'Union européenne renforcera sans aucun doute possible le camp anti-régulation, souhaitant le libre jeu des « avantages compétitifs ». C'est son droit mais est-ce notre intérêt ? Vu le poids futur de ce pays dans le processus de décision, le renforcement des standards sociaux au sein de l'Union sera alors hors d'atteinte. Essayons d'y réfléchir à l'avance au lieu de le déplorer après coup.

Personne ne peut soutenir raisonnablement que l'arrivée de pays de grande taille, fort peuplés et pauvres, serait anodine. Les partisans de ces adhésions s'en tirent par la pirouette selon laquelle, d'ici à cette adhésion, beaucoup de poli-

# 2

## Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement

tiques auront évolué. C'est un peu court ou inquiétant si, par évolution, ils entendent par là la disparition des politiques européennes de solidarité.

Dans son étude d'impact de 2004, la Commission esquisse les chiffres suivants, pour un budget actuel de 100 milliards d'euro par an environ :

- avec une Turquie comptant environ un tiers de sa population active dans l'agriculture, le coût d'extension de la politique agricole commune, y compris le développement rural, serait environ de 8,2 milliards d'euro (prix 2004). Franz Fischler, alors Commissaire en charge de l'agriculture, arrivait à la somme de 11,3 milliards d'euro. C'est l'une des raisons pour lesquelles il s'est opposé à la perspective d'adhésion.

- avec un niveau de richesse par tête de 28,5 % de la moyenne communautaire, la Turquie aurait droit à des soutiens significatifs au titre des fonds structurels.

Une étude FOROST de l'Ost-Europa Institut de Munich aboutit à un total de 21 milliards d'euro pour une intégration pleine et entière en 2014 ; il cite des chiffres de la Commission oscillant pour 2025 entre 16 et 27 milliards d'euro en fonction des réformes qui auront pu être entreprises<sup>(42)</sup>.

Le rapport de la Commission du 8 novembre 2006 se borne à aborder la question du budget en termes généraux, dans deux brefs paragraphes. Il indique notamment "avant toute nouvelle adhésion, l'Union devra arrêter le montant total des moyens budgétaires requis".

Monsieur de La Palice n'aurait pas dit mieux. Il est plus précis sur le nouvel instrument financier pour promouvoir la modernisation, la réforme et l'alignement sur l'acquis : l'instrument d'aide de préadhésion destiné à remplacer intégralement les anciens instruments d'aide, tels que Phare, Cards, Ispa et Sapard. "Les Balkans occidentaux et la Turquie recevront près de 11,5 milliards d'euro d'aides au cours des sept années à venir".

Au-delà, il est imprécis. Naturellement, les évaluations prospectives sont délicates parce que de nombreux paramètres sont susceptibles d'évoluer d'ici l'entrée de la Turquie dans l'Union. Dans les dix ou quinze ans à venir, le pays, qui connaît une forte croissance, va rattraper une partie de son retard ; les disparités régionales sont toutefois si fortes (certaines régions sont en dessous de 10 % du PIB communautaire) que certaines régions pourraient toujours être éligibles aux fonds structurels.

D'où la prudence du Conseil européen dans sa décision du 17 décembre 2004 sur les politiques structurelles et l'agriculture. Mais les autorités turques ont d'ores et déjà indiqué : "l'Union ne doit pas s'attendre à ce que nous acceptions des mesures d'exception dont l'objectif et la durée ne seraient pas soumis à des limites<sup>(43)</sup>".

La politique de voisinage, lancée par la Commission Prodi, poursuivie avec l'appui du Conseil des ministres par la Commission Barroso, tendait justement à éviter d'en arriver là. Pour certains pays, politique de voisinage ou pas, l'adhésion à part entière demeure l'objectif final. Benita Ferrero-Waldner, Commissaire en charge des relations

<sup>(42)</sup> Quaisser and Wood, "Eu Member Turkey ? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives", *Forost Arbeitspapier* Nr. 25, Octobre 2004, page 46.

<sup>(43)</sup> Cité par l'éditorial de l'Agence Europe, 11 janvier 2005

# 2

**Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement**

extérieures et de la politique de voisinage, ne dit pas le contraire en insistant sur le fait que “la porte n’est ni ouverte, ni fermée”. Le rapport, rédigé sous la responsabilité de Dominique Strauss-Kahn, franchissait déjà le pas en proposant d’englober l’ensemble du monde méditerranéen dans l’Union.<sup>(44)</sup>

Dès que la Turquie aura été intégrée, qui pourra réfuter l’argument de la nécessaire stabilisation d’autres Etats musulmans modérés ? Pourquoi ce qui valait pour elle ne vaudrait pas pour d’autres comme le Maroc par exemple ? Dans une tribune pour le journal Die Zeit, Tahar Ben Jelloun se fait l’avocat d’une adhésion de son pays à l’Union; les autorités espagnoles ont également fait des ouvertures envers le Maroc. La géographie ne peut pas être écartée pour porter les frontières de l’Union à l’Iran et l’Irak puis invoquée au motif qu’à quelques kilomètres des côtes andalouses se trouve l’Afrique !

Ceux qui croient fermer la porte de l’Union derrière la Turquie se trompent lourdement. La force du précédent est toujours considérable en matière internationale. Et la résignation fera le reste. Déjà on entend “au point où nous en sommes...”

Un débat est nécessaire pour savoir si l’entrée de la Turquie est conçue “pour solde de tout compte” ou si, fondée sur la volonté de “faire de la stratégie” ou de “bâtir un pont avec l’islam”, elle n’est qu’un prélude à d’autres élargissements encore impensables de nos jours. La première position est intenable, la seconde aurait un coût exorbitant économique, budgétaire et en termes de cohésion sociale.

<sup>(44)</sup> Rapport au Président de la Commission “L’Europe de demain, construire une Europe politique” (2004)

## 2.2 Préserver la vigueur de l’Union

### 2.2.1 Les institutions

Au départ du processus d’élargissement aux pays d’Europe centrale et orientale, il était entendu que “l’approfondissement”, c’est-à-dire la réforme institutionnelle permettant la poursuite de politiques ambitieuses, devait intervenir avant l’élargissement ou, du moins, en parallèle. Les gouvernements ont failli dans la réforme, l’élargissement a eu lieu tout de même ; dix Etats, bientôt douze, ont rejoint l’Union sans réforme des institutions. L’UE ainsi élargie à 27 Etats membres devra vivre sur la base du traité de Nice, ce qui n’était pas prévu.

Les critères de Copenhague faisaient référence à la “capacité de l’Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l’élan de l’intégration, élément important répondant à l’intérêt général aussi bien de l’Union que des pays candidats”. Mais, pendant des années, cette précaution de bon sens n’a guère retenu l’attention des responsables. Le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a donné lieu à une discussion confuse. Le “critère” est mentionné dans les conclusions mais oralement, la Présidence a rappelé que ce n’en était pas un ! C’est pourquoi la rédaction de la communication du 8 novembre doit être appréciée à sa juste valeur : un pas de la Commission dans la bonne direction dont l’avenir dira si le Conseil se l’approprie ou non.

La pleine adhésion de la Turquie pèserait lourdement sur les capacités de l’Union à avancer.

# 2

**Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement**

L'expérience montre que tout élargissement de l'Union européenne constitue un défi particulier. La tâche consistant à adapter les structures, à parvenir à un équilibre des intérêts économiques et à aligner les "cultures politiques" requiert une patience et une sensibilité exceptionnelles. De manière générale, l'adhésion d'un petit partenaire affecte moins les structures de l'Union que celle d'un grand Etat ; or la Turquie est plus grande, plus peuplée que l'Allemagne déjà plus grande que la plupart des Etats membres.

L'intégration dans le marché commun entraîne moins de distorsions si les résultats économiques des nouveaux membres sont à peu près identiques à ceux de la moyenne communautaire. Or, la Turquie est immense ; de même l'Ukraine, avec ses 50 millions d'habitants, serait difficile à intégrer.

Dans son étude d'impact du 6 octobre 2004, la Commission ne dissimulait pas que l'arrivée de la Turquie "affecterait de manière significative la répartition des sièges au Parlement européen, notamment au détriment des Etats actuels moyens et grands". Elle se bornait cependant à dire qu'au Conseil, la Turquie aurait une voix importante en proportion de sa population. En outre, la Commission n'avait envisagé dans cette étude qu'une hypothèse de travail : celle de l'entrée en vigueur du traité constitutionnel. C'était pour le moins optimiste. La survie de la méthode communautaire est déjà en péril. Faut-il ajouter le casse-tête de l'intégration d'un pays immense ?

Sur les institutions, la communication du 8 novembre reste à un niveau de généralités pré-occupant ; elle évoque la taille de la Commission,

le nombre de députés, les aspects linguistiques mais ne formule aucune suggestion, n'esquisse aucune vision. Ecrire ainsi "avant tout élargissement ultérieur, l'Union devra donc prendre une décision relative à la portée et au contenu de ces réformes institutionnelles" laisse le lecteur sur sa faim. Ne faudrait-il pas creuser ces questions au lieu de poser un simple diagnostic ?

## 2.2.2 La politique économique

Dans quelle mesure un nouvel élargissement de l'Union compromettrait-il la bonne mise en œuvre des trois objectifs : croissance, stabilité et cohésion sociale ? Pouvons-nous distinguer les perspectives dans le cadre de l'évolution institutionnelle actuelle de l'Union et dans celui d'une évolution future ?

L'Union est tentée d'accroître le nombre de ses membres en raison des économies d'échelle qu'elle réalise en augmentant sa dimension économique (accroissement de la taille et de l'intégration des marchés, augmentation de la variété des biens et services et réduction des coûts par habitant imputables aux coûts fixes inévitables comme la sécurité). Par ailleurs, elle est tentée de limiter le nombre de ses membres car l'adhésion d'un nouveau pays rend les préférences politiques plus hétérogènes et donc le processus de prise de décision plus compliqué et moins efficace. La dimension "optimale" de l'Union sera atteinte lorsque les économies d'échelle et l'hétérogénéité des préférences seront, compte tenu du nombre de pays membres, largement équilibrées.

Pour résoudre ce problème, nous devons ana-

# 2

**Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement**

lyser l'impact d'un futur élargissement à la Turquie par exemple sur chacun des objectifs économiques de l'UE.

## **Croissance**

Les conséquences sur le taux de croissance de l'Union peuvent être calculées en fonction de l'impact que les 10 nouveaux Etats membres ont eu sur l'Union au cours des années précédentes. Le taux de croissance de l'Union à 25 a augmenté par rapport à celui de l'Union à 15, mais l'impact a été minime. De fait, il est naturel d'attendre des nouveaux Etats membres qu'ils affichent des taux de croissance bien supérieurs à ceux du "noyau" de l'Europe car ces économies partaient de valeurs bien inférieures pour ce qui est du PIB par habitant et ont naturellement tendance à converger vers un niveau de développement économique bien plus élevé dès qu'ils participent pleinement au Marché unique. Cependant, ces économies ne représentent qu'environ 2,5 % du PIB de l'Union et l'impact général est positif mais limité.

Cela serait également valable pour la Turquie, le plus grand des nouveaux pays candidats, qui ne représente toutefois que 2,5 % du PIB de l'Union. Par conséquent, l'effet "d'économies d'échelle" envisageable en termes de taux de croissance par le biais d'un nouvel élargissement du Marché unique est manifestement extrêmement limité. En revanche, les structures économiques de tous les nouveaux pays candidats sont très hétérogènes par rapport à celle de l'Union. Les efforts et coûts nécessaires pour les aider à respecter le troisième critère de Copenhague - l'acquis communautaire - seront sans doute importants.

## **Stabilité**

Compte tenu du faible poids des membres potentiels dans le PIB de l'Union, l'impact d'un nouvel élargissement en termes de stabilité serait sans doute limité : la Turquie, autrefois un pays très instable, est actuellement en passe de respecter les critères de Maastricht et son taux d'inflation est maîtrisé. En outre, la participation à l'Union économique et monétaire (UEM) impose des critères plus rigoureux que ceux de Copenhague, ce qui réduit la marge d'incertitude. Enfin, il est toujours possible pour le nouveau pays candidat de finir par négocier une clause d'exemption pendant le processus d'adhésion, que ce soit de manière formelle (comme le Royaume-Uni et le Danemark) ou informelle (comme l'a fait la Suède).

Le seul problème potentiel concerne les règles de gouvernance dans une UEM élargie qui a nécessité une révision majeure du mécanisme de vote au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. Sa validité n'est pas encore avérée. Si cette révision montre des limites, l'élargissement à de nouveaux pays risque de s'avérer extrêmement complexe.

## **Cohésion**

La cohésion est le problème le plus important dans la perspective de futurs élargissements. Déjà, l'Union affiche plus d'une ombre au tableau. Alors qu'il existe un véritable besoin de retrouver ensemble le chemin de la croissance pour maintenir la viabilité du modèle économique et social dans l'Union, pour la première fois depuis 20 ans, la cohésion connaît un recul, en raison des fortes disparités de revenus dans les nouveaux Etats membres. L'Union à 27 Etats membres serait

# 2

**Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement**

une région bien plus inégalitaire que les Etats-Unis, si l'on considère les disparités au sein des frontières nationales comme tout autant inacceptables que celles au-delà.

L'adhésion éventuelle de la Turquie compliquerait sérieusement la capacité à s'accorder sur des politiques qui concernent la cohésion et la croissance. Tout d'abord, le niveau actuel du PIB par habitant en Turquie représente un dixième de la moyenne communautaire. Avec l'éventuelle adhésion de la Turquie, les inégalités au sein de l'Union augmenteront non seulement entre les pays mais aussi en leur sein en raison des disparités de répartition des revenus bien plus élevées dans la société turque que dans celles de l'Union (cf troisième colonne du tableau sur les inégalités). Ce dernier aspect a de fortes implications pour l'élargissement : les "économies d'échelle" envisageables en termes de cohésion sont négatives car nous nous élargissons à des pays qui sont plutôt loin de la moyenne communautaire. En outre, dans au moins l'un de ces pays, la Turquie, les disparités sociales internes sont bien plus fortes que dans les pays ayant jusqu'à présent rejoint l'Union (les inégalités "au sein des pays" ne changent pratiquement pas lors du passage de l'Union à 27) et, par conséquent, le degré d'hétérogénéité des préférences dans une Union élargie augmentera également.

Dans l'histoire de l'Union, le fort degré d'hétérogénéité des préférences redistributives a jusqu'à ce jour concerné des sociétés qui, en leur sein, étaient très comparables en termes d'inégalités internes. Lors des votes, les Etats membres ont dû trouver des solutions de compromis en matière de redistribution des ressources, ce qui

a conduit à l'adoption de perspectives financières et à une solidarité intra-Union. L'avenir des perspectives financières est très incertain car la Turquie est plus asymétrique que les autres, en matière de distribution des revenus, au sein du pays et par rapport aux autres.

Enfin, le projet de Constitution de l'Union ne prévoit pas de disposition supprimant l'exigence d'unanimité pour l'adoption de l'accord sur les perspectives financières : il existe concrètement un risque de blocage du mécanisme de solidarité au sein de l'Union élargie.

Le nouvel élargissement à un pays très asymétrique comme la Turquie compromettra sérieusement la capacité de l'UE à respecter ses objectifs fondamentaux que sont conjointement la croissance, la stabilité et la cohésion. Il convient de faire clairement un choix : soit nous poursuivons l'élargissement de l'Union en veillant à assurer une distribution des revenus plus stable et plus équitable, mais nous négligeons alors toute croissance dont l'UE serait le moteur ; soit nous continuons d'essayer d'améliorer la richesse, la stabilité et la cohésion de nos citoyens, mais nous évitons alors de promettre à nos voisins des objectifs inaccessibles.

## 2.3 Redonner confiance aux citoyens

La manière dont les élargissements passés ont été opérés pose deux problèmes.

Premièrement, l'arbre - la reprise de l'acquis - a caché la forêt - le projet politique. Sur le but

# 2

**Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement**

final des Européens, sur le type de société à construire ensemble, le texte de Copenhague est muet, le débat a été insuffisant. Cet "acte manqué" en dit long sur les non-dits et ambiguïtés des responsables européens. Sans doute ont-ils hésité à affirmer devant leurs populations quel était le but du voyage. Ce silence n'aide pas les candidats à accomplir le retour sur eux-mêmes qui, pourtant, aurait été bien utile. Pour les anciens pays communistes trop souvent enclins à comparer l'annexion par l'URSS - subie, violente - et l'adhésion à l'UE - voulue, pacifique -, cela aurait pourtant été didactique. Pour la Turquie, l'exigence d'une réflexion sur la supranationalité aurait probablement facilité l'ouverture du débat sur le génocide arménien de 1915. Nul ne peut s'engager dans une démarche supranationale sans avoir pris un peu de recul par rapport à sa nation ; les Allemands ont démontré que c'était possible et fécond.

Deuxièmement, il importe de savoir comment les autorités communautaires (Commission et Conseil) ont examiné le respect de ces critères. Les citoyens européens attendent au moins de l'Union qu'elle veille scrupuleusement au respect des conditions qu'elle a posées pour l'entrée en son sein, notamment en matière de droits de l'Homme. À cet égard, si la Turquie a fait des progrès indéniables, plusieurs sujets posent encore problème.

S'il faut se féliciter des progrès accomplis par la Turquie ces dernières années sous la pression de l'Union, l'objectivité amène à rappeler que, des décennies durant, ce pays a violé les engagements qu'il avait pris dans le cadre du Conseil de l'Europe dont il est membre depuis 1949 :

pratique de la torture, justice défailante, usage de la peine de mort, discrimination religieuse, inégalités hommes/femmes. Culpabiliser les Européens en leur reprochant de faire attendre la Turquie depuis 40 ans est une manière trop facile, pour les élites turques, de se dédouaner de certaines de leurs responsabilités. Ni les coups d'Etat, ni la violation des droits de l'Homme qui ont retardé le processus ne sont imputables aux Européens.

Et s'agissant des femmes ou de la liberté religieuse, le pays a encore de sérieux progrès à faire. Des travaux de l'UNICEF<sup>(45)</sup> montrent les problèmes auxquels sont confrontées les femmes et les jeunes filles dans ces régions. Par exemple, une petite fille sur huit ne va pas à l'école. La faute en incombe principalement à une tradition qui valorise peu les filles et les femmes, surtout celles des familles pauvres, et à un niveau élevé d'illettrisme. Les enfants et les femmes n'ont pas accès à des services publics essentiels adéquats, car leurs besoins sont souvent ignorés par les pouvoirs publics locaux et les prestataires de soins. L'UNICEF veut s'assurer que la surveillance et la planification de services sociaux efficaces soient prises en compte dans l'élaboration des politiques des provinces.

Même le *Financial Times*<sup>(46)</sup>, qui a pris position pour l'adhésion turque, s'interroge sur les intentions réelles du Premier ministre turc qui pourrait avoir pour stratégie, via l'entrée dans l'Union, d'affaiblir la laïcité et de conforter l'islam. En juin 2005, le *Financial Times* rapporte ainsi : "il a demandé récemment à des ambassadeurs de l'Union s'ils pourraient soutenir une

<sup>(45)</sup> Source : <http://www.unicef.org/french/infobycountry/Turkey.html>

<sup>(46)</sup> *FT week end* des 4 et 5 décembre 2004 "Eastern premise"

# 2

## Les avantages : éviter les trois écueils liés à la poursuite de l'élargissement

(47) *Financial Times*, 30 juin 2005, "The game is stacked against Turkey"

(48) Voir notamment le rapport édifiant de l'ONG allemande : Internationales Katholisches Missionswerk e.V., Dr. Otmar Oehring "La situation des droits de l'homme en Turquie ; laïcisme signifie-t-il liberté religieuse ?"

(49) *Financial Times Week end*, "Faith, hope and parity", 27 et 28 août 2005; article relatif à l'église orthodoxe en Turquie

(50) (ndlr : qui a obtenu le Prix Nobel de Littérature 2006)

réforme tendant à permettre aux femmes de porter le voile dans les lieux publics où la constitution laïque l'interdit. Il lui a été répondu fermement que l'Union n'avait pas de ligne politique sur ce sujet"<sup>(47)</sup>.

La liberté religieuse en Turquie est une question grave ; le paravent de la laïcité permet de cacher des pratiques qui ne sont pas conformes avec les standards européens, comme s'en inquiètent régulièrement les ONG<sup>(48)</sup> et journaux étrangers<sup>(49)</sup>. A l'heure actuelle, ni pour les Alevites, ni pour les non musulmans, il n'y a à proprement parler de liberté religieuse, ce qui n'empêche pas l'Union d'avoir considéré les critères de Copenhague comme remplis.

Combien de temps faudra-t-il aux mentalités pour évoluer ? Une fois la perspective d'adhésion en poche, les efforts turcs semblent s'être relâchés. Les poursuites récentes contre l'écrivain Orhan Pamuk<sup>(50)</sup>, dont le seul crime est de dire la vérité sur le génocide arménien, montrent le chemin que dirigeants et peuple turcs doivent encore parcourir, même si, sous l'impulsion de quelques hommes et femmes courageux, l'étude de l'histoire de l'empire ottoman commence à être possible.

Un respect sourcilieux des critères d'adhésion est absolument indispensable pour recréer la confiance au sein de l'Union entre les citoyens des Etats membres et ceux qui pourraient les rejoindre. La Commission semble l'avoir compris mais les enjeux économiques et stratégiques sont si grands qu'il faudra bien du tempérament à ceux qui devront mettre en œuvre cette politique de rigueur, pour résister aux pressions.

# 3

## Le contenu institutionnel, politique, stratégique

Les idées développées par Karl Theodor zu Guttenberg en vue de donner un contenu à la notion souvent évoquée, et souvent confuse, de “partenariat privilégié”, donnent une vue d’ensemble des différentes options permettant d’améliorer la coopération institutionnelle. Il identifie les politiques de l’Union dans lesquelles les concessions partielles ou la pleine adoption de l’acquis pourraient commencer. L’accent est mis sur les quatre libertés du marché intérieur et sur diverses autres politiques de l’Union. L’objectif est de promouvoir les intérêts mutuels de la Turquie et de l’Union européenne. Il propose divers moyens d’intensifier la coopération dans le cadre d’une politique étrangère, de sécurité et de défense commune.

### 3.1 Options en matière institutionnelle

Afin de promouvoir une coopération plus étroite et l’étendre à d’autres domaines dans le cadre d’un partenariat privilégié avec la Turquie, la coopération institutionnelle existant

au sein du Conseil d’association UE-Turquie doit être améliorée. Compte tenu de l’intérêt que constitue pour la Turquie sa participation au développement d’une législation communautaire qui deviendrait ensuite une loi turque par le partenariat privilégié, et afin de préserver l’autonomie de l’Union en matière de prise de décision dans les diverses politiques, plusieurs options d’approfondissement institutionnel devront être examinées.

#### 3.1.1 Espace économique européen (EEE) ou EEE-Est

L’adhésion de la Turquie, ou son association, à l’EEE semble problématique. Allant bien au-delà de l’union douanière, elle établirait la libre circulation non seulement des biens, mais aussi des personnes, des services et des capitaux entre l’Union et la Turquie.

Dans le cas d’une association entre la Turquie et l’EEE, le gouvernement turc serait représenté dans les organes de l’EEE, notamment dans son Conseil, organe de gestion chargé du développement de lignes directrices permettant la mise en oeuvre et la poursuite du développement de l’Accord ayant institué l’Espace économique européen. Un tel accord rapprocherait la Turquie de l’Union car il offre aux Etats membres de l’EEE et de l’AELE certains droits à être consultés sur des décisions de l’Union. Ainsi, lors de l’élaboration par la Commission d’une législation communautaire sur des politiques transversales et horizontales couvertes par l’accord EEE (recherche et développement technologique, éducation, politique sociale, protection des consommateurs, petites et

# 3

## Le contenu institutionnel, politique, stratégique

moyennes entreprises, tourisme), les Etats membres de l'EEE et de l'AELE participent au travail préparatoire entrepris au sein de l'Union.

Cependant, il faut garder à l'esprit qu'en retenant cette option, il deviendrait impossible d'offrir des concessions différentes pour les quatre libertés du marché intérieur, car ces dernières seraient pleinement accordées. Il convient également de s'interroger sur ce qui motiverait la Turquie à accepter cette option. Pourquoi la Turquie devrait-elle s'empresse de rejoindre l'EEE alors qu'elle bénéficie déjà d'avantages considérables au sein de l'union douanière ? La liberté d'établissement, la libre circulation des services et l'harmonisation des législations sont des éléments envisagés dans l'union douanière. Concrètement, grâce à l'union douanière, la Turquie est très proche d'une pleine participation au marché intérieur de l'Union. Elle peut ainsi bénéficier de tous les avantages offerts par un EEE-Est sans toutefois devoir adhérer à une telle organisation. En outre, l'EEE n'offre pas de plus grande liberté de circulation des biens que celle prévue dans l'union douanière. Au contraire, le tarif extérieur commun de l'Union facilite l'importation de biens originaires de pays tiers dans le marché commun. De l'avis général, la perspective de retrouver sa souveraineté en matière de commerce extérieur avec des pays tiers pourrait inciter à adhérer plutôt à l'EEE, qui est au départ une zone de libre échange, qu'à une union douanière. Cependant, ce choix ne serait judicieux que si la Turquie choisissait délibérément de réorienter à l'avenir ses flux commerciaux vers des pays non membres de l'Union, option peu souhaitable. L'obligation de respecter toutes les décisions de l'Union appli-

cables dans ce domaine vaut tant dans l'EEE que dans l'union douanière, tandis que la possibilité d'influencer véritablement les décisions de Bruxelles est tout aussi limitée.

### 3.1.2 Alternative de court terme.

Cette alternative serait analogue à la procédure adoptée le jour de la signature du Traité d'adhésion avec les dix pays d'Europe centrale et orientale alors en voie d'adhésion. Avec cette signature, qui a jusqu'à présent été considérée comme l'étape précédant immédiatement l'adhésion, une coopération plus étroite entre l'Union et la Turquie pourrait être établie et Ankara serait alors informée des projets actuels de l'Union. Le Conseil des ministres (et toutes ses agences techniques) renseignerait la Turquie de manière automatique et exhaustive sur toutes les propositions, recommandations, communications et autres initiatives. La Turquie pourrait bénéficier du statut d'observateur dans toutes les réunions des divers organes du Conseil, dans les groupes de travail, au Comité des représentants permanents (COREPER) et aux réunions du Conseil des ministres. Ses observateurs pourraient participer activement aux délibérations et auraient le droit de s'exprimer, sans disposer toutefois du droit de vote.

La capitale turque pourrait également demander une consultation officielle avec l'Union dès lors qu'elle considérerait que ses intérêts sont affectés par un projet législatif en cours de discussion au Conseil. Ces consultations pourraient se tenir dans le cadre d'un comité intérimaire comprenant des représentants de l'Union, des pays candidats et de la Commission euro-

# 3

**Le contenu institutionnel, politique, stratégique**

péenne. L'extension de cette procédure à des actes législatifs du Conseil pourrait également être envisagée.

### 3.1.3 EEE modifié

Il semblerait judicieux d'utiliser les structures et les institutions de l'EEE comme modèle et d'étendre la coopération existant au sein du Conseil d'association en se basant sur une forme modifiée de la structure à deux piliers de l'EEE pour gérer les futures relations entre l'UE et la Turquie.

Les organes mixtes suivants pourraient être établis ou développés : un comité mixte UE-Turquie, un Conseil UE-Turquie et une Commission parlementaire mixte UE-Turquie.

Le Comité mixte UE-Turquie pourrait s'occuper de l'administration courante du Partenariat privilégié. Il faciliterait l'échange d'opinions et adopterait d'un commun accord la législation communautaire applicable au Partenariat privilégié avant d'en surveiller la mise en place. Le Comité mixte comporterait des représentants de la Commission et des Etats membres ainsi que l'Ambassadeur turc. Il pourrait créer des sous-comités (par exemple sur l'union douanière) et bénéficier du soutien des experts et des groupes de travail. Le Comité se réunirait environ une fois par mois. Afin de gérer les querelles liées à la bonne application de la législation communautaire, l'UE et la Turquie s'accorderaient pour mettre en place un organe médiateur.

Le Conseil UE-Turquie, comprenant les ministres des Affaires étrangères, aurait pour tâche de

définir les grandes lignes directrices politiques et de fournir une impulsion aux différentes politiques. Il se réunirait au moins deux fois par an.

La Commission parlementaire mixte comprendrait des membres du Parlement turc et du Parlement européen. Par le biais du dialogue et de la consultation, la Commission parlementaire mixte contribuerait à une meilleure compréhension. Elle adopterait également des avis et des résolutions. A l'avenir, le Président du Conseil UE-Turquie, la Commission mixte UE-Turquie, les représentants de la Commission et les autorités turques pourraient être obligés de rendre régulièrement un rapport à cette Commission parlementaire et d'engager des discussions avec les parlementaires.

La Turquie pourrait également participer, de manière consultative, à la préparation des décisions dans les comités et les agences du marché intérieur de la Commission.

## 3.2 Un développement substantiel des différentes politiques

### 3.2.1 Les quatre libertés du marché intérieur

#### - La libre circulation des biens

Une union douanière existe déjà. Des dérogations s'appliquent cependant aux produits agricoles répertoriés dans l'annexe II du Traité instituant la Communauté européenne. Dans l'union douanière, des dispositions spéciales s'appli-

# 3

## Le contenu institutionnel, politique, stratégique

quent en matière de droits de douane sur les produits agricoles manufacturés. Les deux parties ont supprimé la composante industrielle des droits de douane et accepté de réduire la composante agricole. L'accord bilatéral destiné à améliorer le niveau de libéralisation du commerce agricole, conclu en 1998, n'avait pas été entièrement appliqué au moment de la réunion du Conseil d'association CE-Turquie en avril 2005. En matière de libre circulation des travailleurs, deux règlements d'application concernant les permis de travail des étrangers ont été adoptés en septembre 2003 et avril 2004.

Les autres concessions envisageables sont la création d'une union douanière pour les produits agricoles répertoriés dans l'annexe II du Traité instituant la Communauté européenne (yaourt, margarine, pommes de terre, chocolat, etc.), qui ont jusqu'à présent été exclus de l'union douanière.

### - La Libre circulation des personnes

Le degré d'alignement avec la législation européenne que peut atteindre la Turquie est par principe limité. Les citoyens turcs ont besoin d'un visa, même s'ils restent moins de trois mois dans l'Union<sup>(51)</sup>. Cependant, des visas de long terme peuvent être émis pour une durée allant jusqu'à cinq ans. Les participants à des programmes de l'Union sont censés bénéficier dès maintenant d'un allègement de la législation relative aux visas.

Les concessions envisageables sont d'assouplir la législation relative aux résidents frontaliers qui entreprennent régulièrement des voyages transfrontaliers et éventuellement l'extension de la

législation relative aux voyages sans visa.

En matière de libre circulation des personnes, la proposition de la Commission inscrite dans sa communication sur le renforcement de la stratégie de préadhésion présentée en 2003<sup>(52)</sup> envisage l'alignement de l'acquis en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles comme une priorité de moyen terme. L'alignement législatif n'était que peu avancé au moment de la réunion du Conseil d'association UE-Turquie en avril 2005.

Aucune concession ne serait envisagée en faveur d'une libéralisation totale de la circulation des travailleurs (cf. les dispositions transitoires liées à l'élargissement de 2004). La décision du Conseil européen du 17 décembre 2004 n'envisage pas non plus d'offrir la libre circulation sans restriction puisque le Conseil a mentionné des clauses de sauvegarde permanente. C'est sur ce point notamment que la différence entre une adhésion tronquée et un partenariat privilégié s'estompe complètement. Sans l'octroi d'une des quatre libertés fondamentales du traité de Rome, l'adhésion de la Turquie – et demain d'autres Etats – ne serait pas une adhésion pleine et entière.

### - La libre prestation de services

La possibilité offerte aux étrangers de fournir des services non financiers en Turquie reste l'objet de restrictions importantes dans un certain nombre de secteurs. En revanche, des progrès importants ont été réalisés en matière d'ouverture du secteur des services financiers.

Les concessions envisageables sont, selon la com-

<sup>(52)</sup> Communication de la Commission au Conseil relative au renforcement de la stratégie de préadhésion pour la Turquie - Proposition de décision du Conseil concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Turquie. COM (2003) 144, 26.03.2003. Voir aussi la section 2 ci-dessus (Aperçu historique).

<sup>(51)</sup> Règlement du Conseil n° 539/2001

# 3

**Le contenu institutionnel, politique, stratégique**

munication de la Commission en 2003 sur le renforcement de la stratégie de préadhésion, le début d'un examen attentif de la législation ainsi que la suppression des obstacles potentiels au traité CE liés au droit d'établissement et à la libre prestation de services comme une priorité de court terme pour la Turquie. Cela pourrait être aussi la libéralisation des services, entre autres, dans le domaine de la construction pour ce qui est du bâtiment, du développement et de l'entretien (cf. les dispositions transitoires liées à l'élargissement de 2004).

## **- La libre circulation des capitaux**

Depuis 1998, la Turquie a partiellement aligné sur l'acquis sa législation relative à la libre circulation des capitaux. En juin 2003, une nouvelle loi sur la promotion des investissements directs à l'étranger a été adoptée. Seuls de minimes progrès ont été réalisés en 2003-2004 et l'alignement est resté limité en 2005.

Les concessions envisageables sont de supprimer toutes les restrictions relatives à l'investissement étranger dans tous les secteurs économiques en Turquie. La Commission considère comme une priorité de moyen terme la suppression de toutes les restrictions relatives à l'acquisition de propriétés en Turquie par des citoyens ou des personnes juridiques originaires de l'Union.

## **3.2.2 Politiques dans lesquelles la pleine adoption de l'acquis est envisageable**

Ce sont celles pour lesquelles, soit des progrès considérables ont déjà été réalisés en matière d'adoption de l'acquis dans le cadre de l'union

douanière et de la stratégie de préadhésion de la Turquie de 2000, soit l'adoption partielle ou entière de l'acquis est envisagée comme une priorité de court ou moyen terme dans la proposition de la Commission de 2003 relative au renforcement de la stratégie de préadhésion. A première vue, une adoption plus poussée de l'acquis ne semble pas problématique dans les domaines politiques suivants :

- Politique de la concurrence
- Fiscalité, y compris la TVA et les droits d'accise
- Statistiques
- Emploi et affaires sociales
- Energie
- Politique industrielle et PME
- Recherche et développement technologique (La Turquie participe déjà au sixième programme-cadre de recherche).
- Education générale et formation professionnelle (La préparation de la participation de la Turquie aux programmes Socrates, Leonardo da Vinci et Youth est déjà en cours).
- Télécommunications et technologies de l'information
- Culture et politique audiovisuelle
- Environnement
- Protection des consommateurs
- Politique commerciale
- Contrôle financier

## **3.2.3 Autres politiques**

### **- Agriculture**

En 2003, la part de l'emploi agricole s'élevait à 33 %. En Turquie, l'agriculture représentait 11,5 % de la valeur ajoutée brute en 2002.

# 3

## Le contenu institutionnel, politique, stratégique

Les concessions envisageables sont l'adoption de l'acquis dans les domaines suivants :

Sécurité alimentaire, hygiène et santé publique (priorité de moyen terme dans la proposition de la Commission).

Médecine vétérinaire et questions phytosanitaires (priorité de court terme dans la proposition de la Commission).

En revanche, aucune concession en ce qui concerne:

- Paiements directs
- Organisations communes de marchés et contrôle des marchés agricoles : Financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). (Cependant, l'adoption de la base juridique, des structures administratives et des procédures de mise en œuvre pour le développement des organisations communes de marché constitue une priorité de moyen terme dans la proposition de la Commission).
- Développement rural : Financement par le FEOGA (Cependant, la préparation d'une stratégie d'alignement dans le domaine du développement rural est une priorité de court terme dans la proposition de la Commission).

### - Justice et affaires intérieures

Les concessions envisageables sont l'adoption de l'acquis dans les domaines suivants :

- Protection des données et de l'échange de

données à caractère personnel afin d'appliquer la loi ; participation au système d'information Schengen et à Europol.

- Poursuite de l'alignement de la réglementation et des pratiques applicables aux visas (priorité de moyen terme dans la proposition de la Commission).
- Protection pénale de l'euro et des intérêts financiers de la Communauté, corruption, lutte contre la drogue, la criminalité organisée, le blanchiment d'argent (priorité de moyen terme dans la proposition de la Commission).
- Coopération judiciaire dans les affaires pénales et civiles (priorité de moyen terme dans la proposition de la Commission), participation à Eurojust.

En revanche, aucune concession pour le renforcement de la sécurité intérieure auquel il est fait référence en termes abstraits dans ce contexte et qui ne peut être obtenu que si toutes les options institutionnelles disponibles dans le système Schengen (Europol, etc.) sont intégralement utilisées, car la pleine intégration au système est nécessaire pour bénéficier des avantages qui y sont liés. Toute offre faite par l'Union doit comporter une participation plus large à la justice et aux affaires intérieures afin que l'adoption des engagements de Schengen soit judicieuse et appropriée pour Ankara. En l'absence de concessions sur le principal avantage du système, à savoir la libre circulation des personnes sans visa, il est probable que la Turquie refusera d'assumer ces engagements.

# 3

**Le contenu institutionnel, politique, stratégique**

## **- Transport**

Une concession envisageable est l'alignement de la législation turque en matière de transport routier, ferroviaire et aérien.

En revanche, aucune concession pour la cabotage (cf. les dispositions transitoires liées à l'élargissement de 2004).

## **- Union monétaire**

Les concessions envisageables porteraient sur les modèles tels que l'adoption unilatérale de l'euro, comme dans les Balkans, les taux de changes fixes ou le soutien de la lire turque. Cependant, la décision turque de lier la lire à l'euro devrait être acceptée par l'Union. Cette fixation de la lire pourrait être formalisée mais elle ne serait judiciaire que si elle constituait la première étape vers l'union monétaire. Toute tentative destinée à stabiliser la lire indirectement en la fixant à l'euro ne sera pas crédible tant qu'Ankara pourra à tout moment revenir sur cette décision. Tant que la Turquie n'aura pas de siège au Conseil des gouverneurs de la Banque centrale ou aux réunions des ministres des finances, il est illusoire d'anticiper toute évolution de ses politiques monétaire et financière.

Toutefois, aucune concession sur l'Union monétaire.

## **- Droit des sociétés**

Les concessions envisageables sont un alignement sur l'acquis du droit des sociétés et de la législation comptable (priorité de court terme

dans la proposition de la Commission) ou un alignement sur l'acquis des droits de la propriété intellectuelle et industrielle et renforcement de la lutte contre le piratage et la contrefaçon (priorité de court terme proposée par la Commission).

En revanche, aucune concession sur les droits de propriété industriels pour l'industrie pharmaceutique. Une réglementation spécifique pourrait être nécessaire (cf. les dispositions transitoires liées à l'élargissement de 2004).

## **- Politique régionale et de cohésion**

Aucune concession sur la participation aux fonds structurels et de cohésion. Cependant, la Commission propose l'adoption d'un cadre juridique pour faciliter la mise en place de l'acquis considérée comme une priorité de court terme.

## **- Politique culturelle**

L'extension des relations et des programmes dans le domaine de la culture, tels que les jumelages entre villes et régions ou les échanges scolaires, de jeunes ou d'étudiants est possible. Les propositions faites par la Commission dans sa communication de juillet 2005 sur le rapprochement des sociétés civiles pourraient être poursuivies, les programmes d'échange de jeunes et d'étudiants ainsi que les jumelages encouragés.

### **3.2.4 Aide financière**

Dans un Partenariat privilégié, l'actuelle aide financière de préadhésion (y compris les nouveaux instruments IPA qui entreront en vigueur

# 3

**Le contenu institutionnel, politique, stratégique**

en 2007) établie dans le cadre de la stratégie de préadhésion serait transférée dans un “Fonds de partenariat”. L’objectif de ce fonds de partenariat serait de compléter les autres instruments financiers de la Communauté dont bénéficie la Turquie afin de renforcer la démocratie, l’État de droit, les libertés fondamentales, les droits de l’Homme, la protection des minorités, le règlement pacifique des conflits frontaliers, le fonctionnement de l’économie turque et sa capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l’Union, ainsi que la cohésion économique et sociale.

L’aide serait concentrée sur la mise en place et le maintien de structures institutionnelles ainsi que sur l’investissement. Afin de promouvoir la cohésion économique et sociale, le fonds de partenariat contribuerait à l’environnement et aux infrastructures de transport.

Le recours à des sources privées de financement devrait être encouragé afin de maximiser l’effet de levier de ce fonds.

## **3.3 La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)**

L’implication actuelle de la Turquie dans la PESD peut déjà être considérée comme la traduction d’une relation privilégiée. L’Union a un intérêt géostratégique général, qui a augmenté depuis le 11 septembre 2001, à intégrer davantage la Turquie dans l’architecture de la sécurité et de

la défense de l’Europe. En outre, une PESD active reposera, au moins à moyen terme, sur le soutien de l’OTAN, ce qui implique qu’une étroite collaboration avec les membres de l’OTAN non-membres de l’Union, y compris la Turquie, continue à être nécessaire.

Pour cette raison, il faudrait proposer à Ankara l’adoption des instruments de la PESC (stratégies, positions et actions communes, décisions, déclarations, conclusion d’accords internationaux) et l’extension de l’actuel dialogue politique entre l’Union et la Turquie au niveau des directeurs politiques.

Cependant, avant que la Turquie ne bénéficie de droits plus étendus et éventuellement plus institutionnalisés en matière de co-détermination de la PESD, l’Union doit identifier ses intérêts stratégiques au Moyen-Orient de manière contraignante et définir clairement l’importance stratégique de la Turquie pour elle. Cette évaluation devrait constituer la mesure de l’implication de la Turquie dans la PESD.

La coopération actuelle entre l’UE et l’OTAN porte sur :

- Consultation et coopération, sur la base de l’accord du 24 janvier 2001. Depuis, réunions mixtes régulières au niveau des ambassadeurs et des ministres des Affaires étrangères.
- Accord “Berlin Plus” du 13 décembre 2002 garantissant l’accès aux ressources et capacités de l’OTAN pour des opérations de gestion de crise menées par l’Union (opérations civiles et militaires)

# 3

## Le contenu institutionnel, politique, stratégique

- Accord OTAN-UE sur la sécurité de l'information du 14 mars 2003, destiné à garantir une consultation et une coopération étroites.

- Un accord-cadre signé le 17 mars 2003, contenant des précisions sur le soutien de l'OTAN à la PESD, à savoir l'accès à la planification opérationnelle de l'OTAN assuré à l'Union européenne ; la mise à disposition de l'Union européenne des capacités et des ressources communes de l'OTAN pour les opérations menées par l'Union et l'adaptation du système de planification de la défense de l'OTAN afin qu'il intègre les forces disponibles pour les opérations de l'Union européenne.

- En mars 2003, l'OTAN passe le relais des opérations à l'Union en Macédoine sur la base de l'Accord Berlin Plus. Passage du relais des opérations menées par l'OTAN (SFOR) en Bosnie-Herzégovine à l'Union (EUFOR) au cours de l'année suivante, avec également un accès aux ressources et capacités de l'OTAN.

- Mise en place d'un groupe de travail UE-OTAN (Groupe de capacités pour le développement de capacités militaires - mai 2003).

La Coopération actuelle entre l'Union et la Turquie porte sur :

- Un dialogue politique entre l'Union et la Turquie sur les réformes politiques, les droits de l'Homme, la question chypriote et le règlement pacifique des conflits frontaliers. Ce dialogue s'est jusqu'à présent inscrit dans le cadre de l'Accord d'association et des conclusions des divers Conseils européens.

- La Turquie sera informée de toutes les opérations engagées par la force de réaction de l'Union, même si ses intérêts propres ne sont pas concernés (décembre 2001). Cependant, la Turquie ne dispose pas d'un droit officiel à participer à la prise de décision. Les opérations affectant les intérêts sécuritaires de la Turquie ne seraient possibles qu'après leur approbation par la Turquie.

- Un dialogue politique régulier avec la Turquie a été établi et intégré à la stratégie de préadhésion. Dans le cadre de la PESC, la Turquie participe à toutes les réunions dans ce domaine que ce soit au niveau des directeurs politiques, des correspondants européens et des groupes de travail.

- Depuis 1998, la Turquie a pris d'importantes mesures pour s'aligner sur l'acquis de la PESC. La Turquie s'est régulièrement alignée sur les décisions, les résolutions et les déclarations de l'Union et s'est associée à un certain nombre de positions et actions communes de l'Union (armes légères, Yougoslavie). Néanmoins, la Turquie s'aligne sur bien moins de déclarations de l'UE que les autres pays candidats.

- La Turquie surveille le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense et participe aux réunions entre l'Union et les pays membres de l'OTAN mais non de l'Union européenne (UE + 5).

- La Turquie participe aux mesures de coopération régionale telles que le Pacte de stabilité pour les Balkans ou le Processus de Barcelone. Depuis sa mise en place en 2003, qui a suivi notamment la signature de l'Accord Berlin Plus sur la coopération UE-OTAN dans la gestion de crise, la

# 3

## Le contenu institutionnel, politique, stratégique

Turquie a porté un grand intérêt au développement de la PESD et aux opérations de crises menées sous son égide dans les Balkans. La Turquie a envoyé des forces dans les deux missions de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine. La Turquie a également participé à l'opération CONCORDIA de l'Union en Macédoine (dans le cadre de l'Accord Berlin Plus).

- La Turquie participe aux travaux du Comité politique et de sécurité (COPS) et à divers groupes de travail du Conseil.

Les autres concessions envisageables portent, avec la mise en place d'un Conseil UE-Turquie, sur un dialogue régulier sur les affaires étrangères, la sécurité et la défense qui pourrait avoir lieu au niveau ministériel, parallèlement au dialogue politique existant. Avant la pleine intégration de la Turquie à la PESD/PESC, une association dans le cadre de la PESD/PESC pourrait être mise en place et la Turquie aurait droit à un compte-rendu spécial après chaque réunion des ministres des affaires étrangères et du COPS. Une association bien plus étroite pourrait également comporter des consultations régulières et intensives (et non de simples auditions) avec Ankara avant chaque réunion des ministres des affaires étrangères et du COPS. Ces consultations préalables et cette participation aux préparations administratives sont essentielles pour que la participation de la Turquie à ces réunions ne soit pas simplement symbolique. Enfin, la coordination des positions avant les réunions d'organes mis en place par les organisations internationales (par exemple l'OSCE ou l'ONU) constituerait une option permettant d'approfondir la coopération.

Une coopération ou une adoption de l'acquis est éventuellement envisageable dans les domaines suivants :

- Aide humanitaire
- Politique du développement
- Droits de l'homme et démocratie
- Prévention des conflits
- Relations avec les Etats tiers
- Participation aux opérations EUFOR

En termes de statuts et dans le cadre d'une éventuelle association étroite avec la PESD/PESC, la participation de la Turquie à l'Agence européenne de défense pourrait également être envisagée<sup>(53)</sup>. Cependant, dans ce contexte, la Turquie devrait obtenir des droits entiers et égaux, dans le processus de prise de décision et dans la mise en place des projets de défense correspondants<sup>(54)</sup>.

En revanche, aucune concession dans un premier temps sur l'absence de restriction à la participation et à la co-détermination au Conseil européen et au Conseil Affaires générales et Relations extérieures, ainsi que sur l'absence de restriction à la participation à la Politique européenne de sécurité et de défense.

Ce scénario a le mérite d'offrir une perspective de coopération substantielle et de sortir l'Union et la Turquie du dilemme "l'adhésion ou rien".

Il est conforme à l'orientation générale des

<sup>(53)</sup> La mise en place d'une Agence européenne de défense pourrait être considérée comme une mesure rétrograde pour la Turquie par rapport aux dispositions actuelles, car la Turquie était auparavant intégrée aux projets de défense par le biais de l'UEO.

<sup>(54)</sup> Sinon, dans le système d'approvisionnement de la Turquie, les conditions de marché spécifiques fixées par les divers fournisseurs des Etats-Unis, de Russie, d'Israël, de l'UE ou des pays d'Europe orientale sont des paramètres plus importants.

# 3

## Le contenu institutionnel, politique, stratégique

conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004 puisqu'il a pris la précaution de souligner que si "l'objectif commun des négociations est l'adhésion", celles-ci sont "un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie par avance". Le Conseil a notamment rappelé l'importance du critère tiré de la "capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration" (...). Il a expressément envisagé l'hypothèse où un Etat candidat ne serait "pas en mesure d'assumer intégralement toutes les obligations liées à la qualité de membre" et, dans ce cas, prévu qu'il "convient de veiller à ce que l'Etat candidat concerné soit pleinement ancré dans les structures européennes par le lien le plus fort possible". Cette exigence a été rappelée dans le cadre de négociation proposé par la Commission et adopté par le conseil des ministres en octobre 2005, lors de l'ouverture des négociations.

D'autres instruments, déjà créés par l'Union, sont intéressants à observer; notamment les "plans d'action" par pays de la politique de voisinage. Ils offrent à l'imagination d'autres variantes de ce que pourrait être ce "lien fort". Celui avec l'Ukraine, qui fait figure de modèle comprend des éléments particulièrement intéressants :

- il a un contenu très concret sur 71 points (politique de l'énergie, relations de personnes à personnes, coopération en matière environnementale, justice et affaires intérieures). Cette approche empirique rejoint tout à fait l'esprit des Pères fondateurs prônant une "solidarité de fait" fondée sur des "réalisations concrètes"<sup>(55)</sup> ;

- paradoxalement, il va parfois plus loin que ce que l'Union, à ce stade, est prête à offrir aux Turcs

engagés sur la voie de l'adhésion (notamment en matière de libre circulation des personnes) ;

- il reste en-deçà, à ce stade, de l'union douanière dont bénéficient déjà les Turcs.

Ce petit tour d'horizon confirme qu'il existe en réalité une palette très nuancée de coopérations possibles entre l'Union et ses voisins/partenaires. Rien n'est plus erroné que de simplifier à l'extrême en présentant aux citoyens un choix binaire : adhésion ou chaos. Il pourrait bien il y avoir des adhésions au rabais comme il y a des partenariats privilégiés.

Il n'en reste pas moins qu'il sera difficile de réorienter des négociations d'adhésion en négociations de partenariat.

Les discussions sont menées par la Commission et les 25 Etats membres, chapitre par chapitre (agriculture, environnement, libre circulation, etc.). Elles visent à faire entrer un pays dans un espace de droit, selon une procédure systématique dans laquelle la fantaisie n'a guère de place. Réorienter les négociations suppose soit que le pays candidat fasse capoter lui-même le processus d'adhésion, ce qui pourrait se produire, pour la Turquie, à cause de Chypre, comme la Commission l'a esquissé dans sa communication du 8 novembre ; soit qu'un gouvernement au moins – puisque c'est une négociation à l'unanimité - refuse de les poursuivre dans cette optique.

Si de nouvelles équipes accédaient au pouvoir dans certains Etats membres après avoir été élues sur un programme excluant l'adhésion turque, elles

<sup>(55)</sup> Déclaration du 9 mai 1950 de Robert Schuman. Robert Schuman qualifiait la mise en commun du charbon et de l'acier comme une action sur "un point limité mais décisif".

# 3

**Le contenu  
institutionnel,  
politique,  
stratégique**

seraient probablement amenées à demander cette interruption. Il semble difficile que les autorités turques refusent d'en tenir compte et que les relations turco-européennes restent durablement bloquées. A ce stade, ni le gouvernement autrichien, ni la Chancelière allemande, Angela Merkel, qui sont sur cette ligne, n'ont expliqué comment ils entendent procéder pour réorienter un jour les négociations vers la "relation privilégiée" qui a leur préférence. L'accord de coalition SPD / CDU en Allemagne mentionne bien comme cause possible à la fois des problèmes du côté turc et du côté européen ("l'incapacité d'intégrer la Turquie").

A ce stade, les autorités turques rejettent totalement l'hypothèse d'une réorientation des négociations d'adhésion. D'un point de vue tactique, leur attitude est parfaitement compréhensible : ils n'y ont aucun intérêt à court terme mais cela peut changer.

# Conclusion

## Les scénarios alternatifs

L'idée d'un partenariat privilégié mérite d'être mise en perspective, en fonction des trois scénarios possibles d'évolution de l'Union.

Continuer sur la voie de l'adhésion

C'est le scénario le plus facile à court terme et, pour cette raison, le plus probable. Il a le grand avantage de laisser sa chance au processus de réformes en Turquie. Pour d'autres Etats, il conforterait les réformateurs (Balkans, Ukraine, Géorgie) ou encouragerait ce mouvement (Biélorussie, Moldavie).

Pour la Turquie, les négociations ont formellement commencé en octobre 2005. Très vite, elles deviennent techniques et se déroulent sans enthousiasme. Aucune garantie n'est offerte aux Turcs sur l'issue mais les deux parties y trouvent leur intérêt : les Turcs, parce que la perspective d'adhésion reste ouverte ; les Européens, parce qu'ils ont tenu leur "promesse" et gagnent du temps. En étant sourcilieux sur certains aspects, il est assez facile de faire traîner les choses, même si la dynamique propre des négociations risque d'en surprendre plus d'un. Chaque pays exerçant la présidence tournante cherchera à retirer le mérite de la clôture d'un chapitre sectoriel ; au bout de quelques années,

et le cas échéant de quelques crises, le texte complet du traité d'adhésion sera disponible.

Naturellement, l'échec est possible notamment sur les nombreuses questions où le nationalisme turc aboutirait à des prises de position assez peu compatibles avec l'esprit européen (négaration du génocide arménien, poursuites contre des intellectuels, intervention au Kurdistan irakien). Le refus persistant de reconnaître Chypre et même de tenir les engagements pris, en 2005, au sujet de l'application, à ce pays, sans discrimination, du protocole d'Ankara, sera peut-être sanctionné.

Ce scénario a des variantes ; un refroidissement temporaire (le temps de laisser passer les élections turques de 2007) est concevable, suivi d'une reprise des négociations. Jusqu'à la prochaine crise.

Quel que soit le déroulement, dans ce scénario, le problème est reporté dans le temps plutôt qu'il n'est réglé. Le risque de « clash » en fin du parcours reste grand. Les négociations d'adhésion sont par essence asymétriques : la Turquie aura fait des efforts constants. Un référendum dans un Etat membre peut mettre brutalement un coup d'arrêt au processus. Si les opinions européennes continuaient à se montrer très réservées face à cette adhésion, il serait avisé de ne pas poursuivre dans cette voie qui pourrait être malsaine.

Le partenariat privilégié serait la solution de repli en cas d'échec. Malheureusement, il serait alors vraiment ramené à un pis aller, dans un contexte de frustration, alors qu'il aurait pu être présenté

## Conclusion

comme une solution plus positive, correspondant de manière plus réaliste à ce que l'Union peut offrir.

### En rester à l'existant

Si les Européens en venaient à exclure l'adhésion et si les Turcs persistaient à refuser le partenariat privilégié, que se passerait-il ? Le statu quo est parfois présenté comme dangereux.

Naturellement, le ressentiment qu'entraînerait en Turquie un arrêt des négociations d'adhésion, surtout s'il intervenait à un stade avancé, plus encore si un peuple européen fermait la porte de l'UE à la Turquie ne doit pas être sous-estimé. Psychologiquement, l'existant est peu de choses et des attentes énormes ont été créées en Turquie. Cela dit, les sondages montrent une telle chute du sentiment pro-européen en Turquie que toutes les options sont ouvertes.

Le paradoxe tient en réalité à ce que le "lien fort" évoqué par le Conseil européen existe déjà.

En matière de droits de l'Homme, la Turquie ne serait pas livrée à elle-même. Membre du Conseil de l'Europe depuis 1949, elle s'est engagée à respecter les dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme qui a, en Turquie comme dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, valeur supérieure au droit interne. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), basée à Strasbourg, dont les décisions s'appliquent dans tous les Etats membres, veille au respect de ces règles. L'affaire Öcalan, l'ancien leader kurde empiri-

sonné en Turquie, a démontré l'impact de ses décisions (arrêt du 12 mai 2005, concluant notamment à la violation du principe de "procès équitable" et demandant la tenue d'un nouveau procès).

L'Union est incontestablement une communauté de valeurs mais sa vocation n'est pas, principalement, de promouvoir les droits de l'Homme. D'autres instruments et d'autres enceintes existent, spécialement conçues à cet effet. S'il est heureux que la perspective de l'adhésion à l'Union ait rapproché le droit et les pratiques turques des standards européens, cet effort devait en tout état de cause être fait par ce pays ; il demeure une obligation internationalement contractée par la Turquie, quand bien même la perspective d'adhésion à l'Union disparaîtrait. Il est important que les citoyens européens sachent qu'il existe à Strasbourg ce filet de sécurité.

En matière économique, la Turquie est liée à l'Union européenne par une Union douanière conclue en 1995 qui va au-delà de ce qui est proposé dans les accords d'association méditerranéens. L'abandon éventuel des négociations d'adhésion ne tarirait pas le flux d'échanges de biens entre l'Union et la Turquie ; comme Karl-Theodor zu Guttenberg l'indique dans sa proposition de partenariat privilégié, des extensions sont envisageables, par exemple, aux produits agricoles manufacturés. Pour prendre un exemple concret, la Turquie fournit près de 90 % des noisettes consommées dans l'Union. En cas de rupture des négociations d'adhésion, ces noisettes, produit agricole non transformé, continueraient d'entrer librement sur le marché

## Conclusion

européen. La pénurie de pâte à tartiner au chocolat ne serait pas à redouter.

Enfin, pour les questions de défense et de sécurité, la Turquie est membre de l'Alliance atlantique. Cela signifie que pour les Etats de l'Union membres de l'OTAN, un engagement extrêmement fort demeurerait valable : la clause de défense mutuelle de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. Les Turcs ne seraient donc pas rejetés hors de la solidarité occidentale.

Concernant les plans d'action de la politique de voisinage, des coopérations concrètes sur certains sujets pourraient s'ajouter à l'existant. Dans cet esprit, il serait tout à fait loisible d'imaginer des coopérations nouvelles entre l'Union et la Turquie ou entre l'Union, la Turquie et d'autres partenaires de la région. La gestion de l'eau, l'environnement, des programmes de recherche et développement ou la construction de réseaux de transports semblent parfaitement envisageables. La coopération dans la lutte anti-terroriste et d'une manière générale, pour la justice et les affaires intérieures, devrait être impérativement maintenue.

Avec les autres Etats concernés par la nouvelle politique de voisinage, une meilleure utilisation de l'existant (OTAN, OSCE, Conseil de l'Europe, accords de libre échange) paraît la solution la plus sage. Il y a tant de domaines inexploités, dans le processus de Barcelone en matière culturelle ou pour les échanges d'étudiants que de nombreuses actions concrètes restant en deçà de l'adhésion sont envisageables. Il est même à craindre que la parlari-

sation sur l'adhésion produise une sorte d'appauvrissement de la pensée, une gestion bureaucratique d'une relation qui, au contraire, devrait veiller à demeurer vivante, à impliquer les ONG, les jeunes, la société civile, les artistes et les intellectuels.

## La refondation

Certains promoteurs de l'adhésion turque pensent résoudre le dilemme élargissement / approfondissement en recréant, à l'intérieur de l'Union - qui pourrait alors sortir de ses limites géographiques - une zone plus intégrée. C'est l'Europe des cercles concentriques, du noyau dur ou l'Europe à plusieurs vitesses. Que le noyau soit large ou serré, ouvert ou fermé, franco-allemand ou autre, ces esquisses demeurent en général assez vagues, notamment sur les institutions. Comment organiser la légitimation démocratique de cet ensemble ? Comment gérer les rapports entre membres du premier cercle et du second ? Comment éviter que les plus tièdes ne bloquent l'opération de peur que le train ne parte sans eux ?

A ce stade, il est un peu tôt pour juger si ces hypothèses de travail peuvent se concrétiser mais une chose est sûre : l'émergence d'une "mini-Union" plus soudée, aux objectifs clarifiées, aux solidarités réaffirmées, dotée d'un budget conséquent et d'institutions fortes, modifierait radicalement la problématique des élargissements futurs.

Ce scénario est même probablement le seul à permettre de concilier l'espoir des tiers à "y entrer" et celles des populations de l'Europe

## Conclusion

de ne pas se sentir plus ou moins forcées “d’en sortir” ou, du moins, de ne pas en être déposées.

Encore faut-il cependant que les leaders européens fassent preuve d’une volonté politique jusqu’ici inexistante : pour ceux qui seraient dedans, d’accepter une dose de supranationalité plus forte dans un cadre qui soit vraiment d’inspiration communautaire (avec respect des petits Etats, existence de procédures préétablies et d’une légitimation démocratique des institutions). Tout directoire purement intergouvernemental, ne rendant de comptes à personne et ne reposant pas sur la règle de droit, ne peut être assimilé à une “refondation”. C’est là que le bât blesse ; l’Union dérivant vers une zone de libre échange implique de moindres sacrifices politiques.

Dans cette optique de refondation, le calendrier serait essentiel. Ce scénario ne pourrait produire ses effets que si le “cœur” de l’Union était organisé avant l’arrivée des nouveaux membres plus périphériques. L’horizon semblant désormais être 2009, c’est un délai assez court.

Evoquer un tel scénario a de quoi faire reculer les plus braves d’autant plus qu’il n’y aura pas de rupture de l’équilibre interne de l’Union sans donner un contenu substantiel à ce noyau. Impossible d’échapper cette fois à un débat sur le projet, sur ses finalités ultimes à l’intérieur et à l’extérieur et sur ses modalités institutionnelles. Du coup, les gouvernements perdront un peu la main : les citoyens, nécessairement organisés dans des coalitions transnationales qui préfigureront des partis authentiquement paneu-

ropéens, se saisiront des enjeux de politique interne et externe et de la construction institutionnelle qui permettra de les traiter. C’est ce débat qu’il convient dès maintenant d’alimenter en circonscrivant ce que pourrait être le contenu d’un tel projet et son préalable constitutionnel. Un noyau, compte tenu de son coût pour l’équilibre et l’unité de l’Union élargie, ne trouve sa justification que dans une ambition forte ; celle-ci doit se nourrir de la seule nécessité. Il n’est de noyau possible que celui qui résulte d’un besoin impérieux et, autrement, incontournable.

Trois motifs relèvent de cette catégorie. Le premier a trait au temps : la montée de l’Asie, en particulier de la Chine, imprime un rythme nouveau au changement des rapports de forces économiques et géopolitiques. Une Europe vouée par sa démographie vieillissante et par l’émergence rapide d’autres grandes puissances économiques, à perdre de son poids relatif dans le monde dans les décennies à venir, dispose actuellement pour accéder au statut de puissance globale et pour asseoir un monde multipolaire, d’une fenêtre d’opportunité qui va aller rétrécissant. En n’agissant pas maintenant, elle se condamne à l’effacement dans un monde qui risque de retourner à la bipolarisation, cette fois entre la Chine et les Etats-Unis. L’Union perdra alors la liberté de fixer son destin ; qu’elle le veuille ou non, elle subira plus qu’elle n’influencera les avatars de l’Alliance atlantique dans ses rapports à un monde en compétition pour la ressource énergétique et, sinon pour l’hégémonie stratégique mondiale, en tous cas pour l’hégémonie en Asie, Asie centrale comprise. Pourra-t-elle indéfiniment cultiver son

## Conclusion

petit jardin “kantien” dans un monde redevenu “hobbesien”? Faute d’avoir pu infléchir le cours des choses à leurs débuts, c’est-à-dire maintenant, dans la direction d’un développement durable partagé, elle se trouvera aspirée dans l’approche sécuritaire qui est celle des Etats-Unis mais à partir d’une position stratégique infiniment plus vulnérable que la leur.

Le second porte sur le projet de société. La singularité de l’Europe est considérable. N’a-t-elle pas été la première à faire l’expérience, souvent à travers un apprentissage tragique, de valeurs qui ont vocation à l’universalité : la dignité irréductible de l’homme, l’égalité en dignité de toutes et de tous, la liberté, la justice sociale et le multilatéralisme dans les rapports entre Etats, fondé sur le droit ? L’Europe ne peut projeter ces valeurs au dehors que si elle les vit au-dedans. Or les circonstances amènent l’Europe à revoir son modèle social : les avancées technologiques continues, la globalisation de la production et des marchés et le vieillissement du continent constituent la toile de fond des changements à apporter. S’y ajoutent des transitions difficiles pour la plupart des anciens Etats membres: la pression de l’élargissement sur les salaires et l’emploi et l’intégration des dernières vagues d’immigrés en provenance de Méditerranée et d’Afrique. Ramener cet aggiornamento du modèle social européen à une affaire de compétitivité et proposer comme solution une stratégie de Lisbonne qui ressemble à un “business plan”, est franchement un peu court. L’impression qui s’installe progressivement dans l’opinion est que les classes dirigeantes entendent faire de la globalisation le levier d’une nouvelle donne sociale

à leur profit. Or lorsque la confiance n’est pas là, les réformes, aussi nécessaires et aussi légitimes soient-elles, deviennent difficiles. Certes, il est presque toujours possible de surmonter les résistances et les blocages et de passer en force, mais non sans sérieux dégâts collatéraux, à commencer par l’affaiblissement de l’identité européenne et la montée des extrêmes. L’Europe est-elle suffisamment attachée aux valeurs qu’elle a dégagées et construites dans sa longue histoire pour bâtir sur elles sa modernisation et pour en faire le fondement de son action dans la gouvernance économique globale ?

Les axes d’une gouvernance de modernisation et de justice en Europe sont : des marges discrétionnaires plus larges pour la gestion macro-économique de l’eurozone avec un équilibre meilleur entre stabilité et croissance, mais articulé sur des finances publiques assainies ; l’amélioration, souvent radicale, des politiques sociales dans les domaines de l’éducation, de la santé, de l’emploi en parallèle avec la réforme des marchés du travail de sorte que la flexibilité et la mobilité accrues ne se paient pas de précarité et d’inégalités ; l’effort de recherche fondamentale d’abord, et de transposition des découvertes en innovations de produits et de processus ensuite ; l’achèvement du marché intérieur, mais fondé sur une certaine dose d’harmonisation sociale et fiscale nécessaire pour combattre les distorsions excessives, génératrices d’inégalités ou de pauvreté. La mise en place d’un budget européen financé par un impôt européen, par exemple, sur les profits des entreprises européennes transnationales, pourrait être une réponse.

## Conclusion

Le troisième motif tient aux relations extérieures. L'Union européenne joue "en deuxième division" et elle n'arrivera à se hisser en première que si les Etats du noyau mettent tous leurs moyens en commun : défense, diplomatie, monnaie, représentation dans les instances internationales et multilatérales. Cette mise en commun des moyens amène nécessairement à une politique étrangère commune alors que la PESC n'aboutit le plus souvent qu'à des déclarations communes. Les actions communes significatives se comptent en effet sur les doigts d'une main depuis sa création. La défense est bien entendu le nœud gordien de l'avènement d'une politique étrangère commune. Trois raisons puissantes commandent la création d'une défense commune. Tout d'abord nos alliés américains nous pressent de partager le fardeau de la défense ; dès lors se pose pour l'Europe-noyau la question de savoir si elle préfère investir dans sa propre défense ou participer indirectement, mais effectivement, au coût de l'effort stratégique américain par le biais du déficit commercial américain, des transferts d'épargne vers les Etats-Unis et de la sujétion à la politique de change américaine. Ensuite, la défense commune se révélera moins coûteuse que la somme des défenses nationales en raison de l'ampleur des économies d'échelles dans ce domaine. Le coût exorbitant de l'armement et du fonctionnement des armées impose la recherche d'économies drastiques à des Etats confrontés à des contraintes budgétaires très sérieuses : l'Europe n'arrivera pas à renforcer son effort de défense sans l'organiser en commun ! Enfin, les avantages stratégiques et les retombées industrielles d'une défense commune sont considérables et rencontre-

raient, en outre, les attentes de l'opinion comme les sondages le rappellent régulièrement. La diplomatie européenne, riche de traditions diverses et d'une expertise pointue dans plusieurs problématiques ou dans plusieurs régions du monde, reste aussi incomplète et ses moyens, notamment de collecte et de traitement du renseignement, sont bien en deçà de ceux des Etats-Unis. La mise en réseaux des diplomaties nationales ne suffit pas pour atteindre, à un coût supportable, le niveau d'efficacité nécessaire à une puissance globale. Seule la constitution d'un corps diplomatique européen dirigé par un ministre des Affaires étrangères relevant de l'exécutif européen donnera la visibilité et le poids nécessaire pour peser dans les affaires du monde.

Enfin, l'Europe-noyau doit intervenir comme telle dans les instances de la gouvernance économique globale parce que c'est ainsi qu'elle peut contribuer à une régulation globale du capitalisme de marché. C'est ici que se joue le dilemme auquel l'Union est exposée : subir ou interagir avec la globalisation. Jusqu'ici elle a choisi l'impuissance : ses Etats membres agissent encore séparément, dans presque toutes les instances économiques internationales, à l'exception – notable – de l'OMC et à celles, moins familières de la FAO ou de certains Accords environnementaux multilatéraux. Est-il normal que l'Eurogroupe ne siège pas au Board du FMI ? Est-il normal que les Etats membres qui constituent les principaux donneurs d'aide au développement et dont la part dans le capital des institutions financières de Bretton Woods excède celle des Etats-Unis, y votent séparément et ne s'y expriment pas d'une

## Conclusion

seule voix de sorte que les Européens ne pèsent pas sur la stratégie des institutions multilatérales les plus puissantes du monde ?

### Renverser la charge de la preuve

Au terme de ce tour d'horizon, nous espérons avoir atteint deux objectifs. Tout d'abord avoir démontré que la démarche actuelle de l'Union vis-à-vis de la Turquie mais aussi d'autres Etats situés à la périphérie de l'Europe, consistant à proposer l'adhésion seulement, ne répond pas à la complexité de la situation née à la fois du succès et des défaillances de l'Union. Créer de l'espoir au dehors, du désespoir au-dedans, voilà un paradoxe qui, à terme, n'est pas tenable.

Aux Etats voisins qui constituent des partenaires importants, dont la stabilité nous importe mais qui ne peuvent être intégrés dans une Union en quête de sa propre cohésion, nous devons proposer "autre chose" que l'adhésion. Nos idées sont une piste ; il y en a sûrement d'autres. L'essentiel est qu'un débat non pipé, non culpabilisant s'ouvre enfin sur deux plans jusqu'ici ignorés : quelle peut être une politique d'élargissement réaliste si la dilution de l'Union est refusée ? Comment répondre aux attentes des citoyens européens en quête d'un sentiment d'appartenance "wir Gefühl", attachés à une vision de la société qui ne soit pas celle du moins disant ?

Cette approche renverse la charge de la preuve : Commission, Etats membres et candidats doivent apporter des éléments plus sérieux démontrant la faisabilité de leur projet d'adhésion. Jusqu'à présent, ils ne l'ont pas fait. Le dernier document de la Commission révèle

une prise de conscience tardive mais opportune ; il pêche toutefois par manque de créativité. De la Commission, gardienne des traités et défenseur de l'intérêt général, les Européens sont en droit d'attendre autre chose qu'un diagnostic, si juste soit-il.

S'en tenir à dire que d'ici quinze ans l'Union aura changé, comme cela a été fait jusqu'à présent, n'était pas crédible. Dire qu'elle doit changer sans indiquer comment n'est pas suffisant.

Quelles institutions pour l'Union élargie et selon quelles procédures les faire entrer en vigueur après l'échec du traité constitutionnel ? Quel serait le coût d'une adhésion qui ne soit pas un trompe-l'œil et maintienne la libre circulation des personnes et ses principales politiques communes ? Enfin, comment convaincre les citoyens européens pour éviter, en fin de parcours, un rejet qui serait la pire des hypothèses ?

Jadis, les Pères fondateurs avaient inventé une "méthode" à l'appui de leurs idées. Actuellement, les ambitions pour l'Europe sont toujours élevées mais le moyen d'atteindre le but reste flou.

# Annexes

## Annexe I

### Le partenariat euro-méditerranéen ou Processus de Barcelone

Cette politique a été lancée en novembre 1995 lors d'une conférence réunissant les Etats membres de l'Union et les ministres des Affaires étrangères de la zone concernée. L'élargissement du 1er mai 2004 a fait entrer dans l'Union deux des pays concernés par cette politique : Malte et Chypre. Elle concerne désormais 35 membres : les 25 + 10 partenaires méditerranéens (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie et Turquie ; la Libye ayant un statut d'observateur depuis 1999). Depuis 2004, le partenariat euro-méditerranéen fait partie intégrante de la politique de voisinage.

Dès l'origine, ce partenariat comportait "trois corbeilles" : les questions politiques et de sécurité ; les questions économiques et sociales ; les questions culturelles et humanitaires.

Il permet des échanges à trois niveaux : bilatéral (Union/Etats concernés pris individuellement), notamment grâce à des accords d'association que l'Union a conclus avec chacun des partenaires (à ce stade avec tous les pays sauf

la Syrie), régional, en couvrant l'ensemble des champs politique, économique et culturel et multilatéral par l'institution de conférences euro-méditerranéennes régulières au niveau des ministres des Affaires étrangères. En outre, des conférences sectorielles ont eu lieu dans différents domaines (industrie, énergie, environnement, finances, agriculture).

La mise en place de ce partenariat est en soi une réussite par le dialogue politique qu'il a instauré et en raison de coopérations concrètes.

L'Union est le principal partenaire commercial des pays méditerranéens, non seulement pour les échanges de biens mais aussi de services. Plus de 50 % des échanges dans la région se font avec l'Union et pour certains pays, 70 % de leurs exportations sont à destination de l'Union. Elle est la plus importante source d'investissements directs à l'étranger, le principal lieu de provenance des touristes et, bien sûr, le plus grand pourvoyeur d'aide.

Divers accords de libre échange devraient produire leurs effets à brève échéance (premiers accords de libéralisation des services en 2006 ; libéralisation agricole). L'accord d'Agadir instaurant une zone de libre échange entre l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie a été signé en 2004. Son entrée en vigueur en 2005 constitue une étape importante pour les échanges Sud-Sud.

L'évolution vers la libéralisation des biens industriels est en cours. Tous les biens industriels originaires des pays méditerranéens bénéficient déjà d'un accès sans droit de douane au marché de l'Union. Ces pays démantèlent progressive-

## Annexes

ment leurs tarifs douaniers sur les importations de produits industriels en provenance de l'Union.

Désormais, nous devons élargir le cœur de la zone de libre échange en approfondissant la libéralisation dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, et en ouvrant les marchés dans de nouveaux domaines tels que les services et l'investissement.

Depuis 1995, l'Union apporte son soutien à l'effort de modernisation et de réforme des pays partenaires méditerranéens par le biais du budget MEDA. L'intégralité du soutien MEDA est accordée sous forme de subventions tandis que la BEI apporte son aide sous forme de prêts. Entre 1995 et 2005, le montant total du soutien financier de l'Union à ses partenaires méditerranéens s'est élevé à près de 20 milliards d'euro (9 milliards d'euro sous forme de subventions MEDA et 11 milliards d'euro par le biais de prêts de la BEI).

Depuis 2003, MEDA est devenu l'instrument d'aide de l'Union le plus performant et sa rapidité de mise en pace est très satisfaisante. En 2004, les paiements se sont élevés à 1,1 milliard d'euro et correspondaient à 120 % des engagements. MEDA sera remplacé en 2007 par le nouvel Instrument européen de voisinage et de partenariat.

### Bilan critique

Malgré ses mérites, ce partenariat n'a pas atteint tous les résultats espérés. Il a notamment échoué à créer une vraie dynamique de coopé-

ration régionale. Seuls deux accords Maghreb/pays arabes ont vu le jour (l'Union du Maghreb arabe et l'accord d'Agadir). La permanence du conflit israélo-palestinien au Moyen-Orient a constitué, avec les problèmes de gouvernance endémiques que connaissent ces pays, l'un des principaux handicaps de cette politique.

Fin novembre 2005, pour son dixième anniversaire, une nouvelle conférence euro-méditerranéenne s'est tenue à Barcelone pour revitaliser le processus, l'idée n'étant pas de changer le cadre d'action mais de rendre plus dynamiques les instruments existants. Il est trop tôt pour savoir si ce sera un succès.

### L'Espace économique européen (EEE)

L'Espace économique européen (EEE), signé en mai 1991, est en vigueur depuis janvier 1994. L'EEE permet d'étendre, aux 3 pays de l'AELE membres de l'EEE (Islande, Norvège, Liechtenstein), les quatre libertés qui fondent le marché unique de l'Union européenne :

- liberté de circulation des marchandises (notamment règle de l'origine avec une marque "origine EEE", règles techniques, normes, essais et certifications, contrôles vétérinaires) ;
- liberté de circulation des services : services financiers (banques, assurances, investissements), télécommunications, audiovisuel (protection des données, publicité télévisée), transports ;
- liberté de circulation des capitaux ;
- liberté de circulation des personnes : liberté d'établissement dans un pays de l'EEE, reconnaissance des diplômes, législation dans le domaine de la sécurité sociale.

En contrepartie, les trois pays EEE-AELE doivent adopter l'acquis communautaire concernant les domaines couverts par l'accord (notamment les règles qui gouvernent les quatre libertés de circulation) comme la concurrence et les aides d'Etat, la protection des consommateurs et l'environnement...

L'EEE ne concerne pas les produits de l'agriculture et de la pêche, ni la mise en place de

tarifs douaniers communs vis-à-vis des pays tiers.

Il ne couvre pas tous les domaines d'action de l'Union européenne : la Politique agricole commune, la mise en place de la monnaie unique, la Politique étrangère et de sécurité commune, la coopération policière et judiciaire en matière pénale restent exclues des accords.

### La nouvelle politique de voisinage

Dans les années 90, l'Union a conclu plusieurs accords de partenariat et de coopération ou d'association.

En 2003, la politique européenne de voisinage (PEV) est lancée à l'initiative du Président de la Commission, Romano Prodi, afin que l'Union soit entourée d'un "cercle d'amis" auxquels elle accorde en quelque sorte "tout sauf les institutions". Une communication de la Commission intitulée "L'Europe élargie, un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud" en jette les bases. Son objectif est de partager les bénéfices de l'élargissement du 1er mai 2004 avec les nouveaux voisins, de renforcer la stabilité, la sécurité et la prospérité dans cette zone. Conçue pour éviter de nouvelles lignes de division en Europe, elle offre à ces pays la chance de participer à différentes activités de l'Union.

La communication de mars 2003 prévoit "une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés)"; elle est aussi conditionnelle puisque "subordonnée aux progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réformes politiques et économiques".

Elle englobe des matières aussi diverses que, par exemple :

- l'économie (par extension du marché intérieur ou des relations commerciales préférentielles,

- la protection des investissements) ;
- la Justice et les Affaires intérieures (JAI), y compris le contrôle des flux migratoires ou la lutte contre le terrorisme ;
- certaines politiques sectorielles (énergie, transports, environnement, recherche) ;
- des rapprochements humains, notamment dans les zones frontalières.

Lors du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, les chefs d'Etat et de gouvernement ont entériné cette approche nouvelle. Durant l'été 2003, une seconde communication de la Commission "Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage" est adoptée; une Task force "Europe élargie" est créée au sein des services de la Commission. Un dialogue nourri s'instaure avec le Conseil, notamment les services du Haut Représentant Javier Solana. Des discussions exploratoires ont lieu avec les premiers pays identifiés : Israël, Jordanie, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Tunisie et Ukraine. Viendront s'y ajouter ensuite la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. La Biélorussie aura vocation à rejoindre ceux-ci lorsqu'elle sera un partenaire "démocratique, stable, fiable et de plus en plus prospère".

La Stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003 fait référence à la nécessité de "construire la sécurité dans notre voisinage". L'un des principaux défis à affronter dans ce cadre est la diversité de situation des interlocuteurs qui n'ont guère en commun que leur volonté de se rapprocher de l'Union.

Le 12 mai 2004, la Commission présente un nouveau document dit "d'orientation". Il spécifie, en des termes pudiques, que la PEV est une

alternative à l'adhésion : "depuis que cette politique a été lancée, l'Union a souligné qu'elle constituait un moyen de renforcer les relations entre l'Union et les pays partenaires, s'écartant des possibilités offertes aux pays européens en vertu de l'article 49 du traité sur l'UE".

Les engagements mutuels sont pris à partir de valeurs communes, principalement dans le champ de l'État de droit, la bonne gouvernance, les droits de l'homme (y compris les droits des minorités), les bonnes relations de voisinage, l'économie de marché, le développement durable. S'y ajoutent des engagements dans certains domaines de la politique extérieure (lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, respect du droit international) et des efforts pour la résolution pacifique des conflits. Une procédure de suivi est prévue qui réunit des représentants des pays partenaires, des États membres, de la Commission et du secrétariat du Conseil ; des rapports à mi-parcours permettent de procéder à des évaluations.

En mai 2004, un premier jeu de "projets de plan d'action" (draft action plans) est adopté. Définis en accord avec le pays concerné, ils concernent de multiples secteurs (dialogue politique et réformes ; commerce international et mesures pour être impliqué dans le marché intérieur ; JAI ; énergie ; transports ; société de l'information ; environnement ; R et D ; social et relations de personne à personne). A un ensemble commun de principes se greffe une approche différenciée selon les pays. Pour l'Ukraine, les points sont au nombre de 71 et entrent dans les détails. Une certaine conditionnalité existe : l'Union entend vérifier le respect par les pays concernés des valeurs partagées.

## Déjà parus...

**L'Union européenne un demi-siècle plus tard : état des lieux et scénarios de relance**  
Michel Foucher, Novembre 2006

**Europe / Etats-Unis : valeurs communes ou divorce culturel ?**  
Bruno Tertrais, Octobre 2006

**Chypre : une déchirure pour un peuple, un enjeu pour l'Union européenne,** Kipros Kibriz et Vesna Marinkovic, Septembre 2006

**Les parlements nationaux, un appui pour l'Europe**  
Hubert Haenel, Juin 2006

**Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union européenne ?**  
Edouard Pflimlin, Mai 2006

**Les systèmes de retraite en Europe**  
Alain Roulleau, Avril 2006

**L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?**  
Sarah Bouquereil  
Pierre-Alain de Malleray, Mars 2006

**Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ?**  
Christophe-Alexandre Paillard,  
Janvier 2006

**La politique européenne de coopération au développement**  
Corinne Balleix, Août 2005

**Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne**  
Alexandre Muller, Avril 2005

**Constitution européenne : deux fois "oui"**  
Yves Bertoncini, Thierry Chopin,  
Janvier 2005

**L'Union européenne face à l'immigration**  
Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

**L'avenir de l'Europe spatiale**  
Nicolas Werner, Octobre 2004

**Laïcité : le modèle français sous influence européenne**  
Olivier Dord, Septembre 2004

**Dérive ou rapprochement ? La prééminence de l'économie transatlantique**  
Joseph P. Quinlan, Juin 2004

**L'Europe, une chance pour la femme**  
Pascale Joannin, Mai 2004

**Le Parlement européen : un défi pour l'influence française**  
Yves Bertoncini, Thierry Chopin,  
Avril 2004

**L'euro aujourd'hui**  
François Dutaux-Lombard, Janvier 2004

**Vers une bioéthique européenne ? L'exemple de l'embryon humain**  
Laurence Lepienne, Novembre 2003

**La France, grâce à l'Europe**  
Jean-Paul Betbèze, Septembre 2003

**Pour en finir avec l'hécatombe routière**  
Béatrice Houchard, Juin 2003

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications (15 ouvrages, 70 000 exemplaires publiés et diffusés chaque année). Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à plus de 120 000 abonnés, en 5 langues, et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

29, boulevard Raspail – 75007 Paris  
Tél. : +33 (0)1 53 63 83 00 – Fax : +33 (0)1 53 63 83 01  
[info@robert-schuman.eu](mailto:info@robert-schuman.eu)

Rond Point Schuman 6 – B.1040 Bruxelles  
Tél. : + 32 (0)2 234 78 26 - Fax : + 32 (0)2 234 77 72  
[bruxelles@robert-schuman.eu](mailto:bruxelles@robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
[p.joannin@robert-schuman.eu](mailto:p.joannin@robert-schuman.eu)

Achévé d'imprimer en décembre 2006