

Document de travail

Publié par la
Fondation Konrad Adenauer

Nr. 158/2006

Canan Atilgan / Deborah Klein

Quels modèles pour l'intégration dans l'Union européenne sous le seuil de l'adhésion ?

Berlin/Sankt Augustin, Mai 2006

ISBN 3-937731-89-X

Contact : Dr. Canan Atilgan
Coordinatrice pour la politique européenne
Téléphone : 0 30 / 2 69 96 35 11
Courriel : canan.atilgan@kas.de

Adresse postale : Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Sommaire

1.	Synthèse	3
2.	Les limites de l'élargissement	4
3.	Les modèles alternatifs d'intégration en débat	7
3.1	L'espace économique européen + (EEE+)	7
3.2	L'accord d'association élargie	9
3.3	L'intégration différenciée	10
3.4	Le statut de membre Junior	12
3.5	Le partenariat privilégié	13
3.6	La politique européenne de voisinage (PEV)	15
4.	Des stratégies d'intégration flexibles pour les élargissements futurs	17
5.	Tableau comparatif des modèles d'intégration à l'UE	19
6.	Les auteurs	20

1. Synthèse

L'Union européenne s'appuie sur cinq décennies de réussite. Elle a contribué de façon essentielle à la prospérité, la démocratie et la sécurité en Europe. Et l'élargissement aura été l'une des plus grandes réussites de l'Union, ainsi qu'un puissant instrument de politique étrangère, qui a joué un rôle considérable dans la stabilisation politique et économique des pays candidats à l'adhésion. En témoignent les processus de démocratisation en profondeur entrepris par les pays membres d'Europe centrale et orientale. Mais au moins depuis la dernière vague d'élargissement à l'Est et au Sud en 2004, l'Union européenne, qui comptera bientôt 27 pays membres, menace de se fragiliser à force de trop s'étendre, et certains craignent que l'Europe ne perde sa capacité d'action.

La recherche d'une coopération étroite avec l'UE ne correspond pas seulement à une attente des pays aspirant à l'adhésion ; l'Union européenne a elle aussi de plus en plus intérêt à entretenir des liens politiques et économiques étroits avec les pays voisins. Il s'agit d'amener durablement au marché intérieur et à la communauté politique les démocraties qui souhaitent s'intégrer dans l'Europe, pour garantir la paix, la liberté et la prospérité, et s'affirmer comme une force politique autonome sur la scène internationale. Les intérêts de l'Europe ne se limitent pas, loin s'en faut, à l'organisation de son propre champ d'action, puisque l'Europe est aussi directement touchée par les crises et les conflits, les perturbations ou les blocages tant dans les échanges commerciaux que pour l'approvisionnement en matières premières. D'un point de vue géopolitique, le voisinage de l'Europe constitue un environnement sensible et troublé. Pour pouvoir affronter efficacement les menaces actuelles, l'Union européenne, dans sa stratégie de sécurité, mise sur un "système multilatéral fonctionnel"¹, fortifié par l'intégration des pays voisins.

Si d'autres Etats vont être amenés à intégrer l'Union européenne, il n'en apparaît pas moins clairement aujourd'hui que l'instrument de l'adhésion pleine et entière comme outil polyvalent pour la maîtrise des crises, la promotion de la démocratie et l'intégration

¹ Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité
<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

économique, a atteint ses limites. Aucune nouvelle grande vague d'élargissement ne s'annonce à l'horizon, d'autant qu'il faut désormais centrer nos réflexions sur la capacité de l'Union à accueillir de nouveaux membres tout en maintenant la dynamique actuelle de la construction européenne, dans l'intérêt général de l'Union européenne et des pays candidats. Le dilemme de l'UE, tiraillée entre d'une part la nécessité d'une coopération avec ses voisins et d'autre part sa capacité restreinte à l'élargissement, impose de trouver des solutions alternatives à l'adhésion.

C'est pourquoi, en complément de l'adhésion pleine et entière, il convient d'envisager d'autres formes d'intégration, entre adhésion à l'UE et politique européenne de voisinage. Ces degrés intermédiaires permettraient aux pays qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas devenir membres de l'UE, de ne coopérer avec l'Union que dans certains domaines. De même, dans la perspective d'un échec éventuel des négociations d'adhésion, on pourrait envisager des formes alternatives de coopération. C'est pour ce cas de figure que le Conseil européen a décidé 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"².

C'est dans ce contexte que, depuis quelque temps, on discute de différents modèles d'intégration en deçà du seuil de l'adhésion pleine et entière. La présente étude examine les principaux modèles envisagés (voir tableau récapitulatif en annexe). Il s'agit surtout de trouver une solution qui soit acceptable pour l'Union comme pour les pays aspirant à la rejoindre. C'est sur cette base qu'est étudiée la viabilité des différents modèles pour l'avenir.

2. Les limites de l'élargissement

L'entrée d'Etats dans l'Union européenne ne repose sur aucun automatisme d'adhésion. Selon l'article 49 du Traité sur l'Union européenne, "tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de

² Conseil européen, conclusions de la présidence, point 23, Bruxelles, 17 décembre 2004, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf.

l'Union"³. La condition préalable à l'ouverture de négociations, c'est le degré de préparation du candidat. Les pays européens qui souhaitent adhérer à l'Union européenne doivent entreprendre les réformes en profondeur que cela impose. Cela comprend notamment les conditions d'adhésion prescrites par les critères de Copenhague, à savoir la mise en place d'institutions stables garantissant la primauté du droit, la démocratie, le respect des minorités ainsi qu'une économie de marché viable. Les candidats à l'adhésion doivent également reprendre à leur compte les engagements et objectifs nés de l'appartenance à l'Union européenne, c'est à dire l'acquis communautaire"⁴.

Il est un autre critère pour l'absorption de nouveaux membres, auquel on n'a jusqu'ici prêté que peu d'attention : c'est la capacité de l'UE à s'élargir. Même lorsque les pays candidats ont rempli tous les critères requis pour l'adhésion, il faut en effet que l'Union soit elle-même capable d'accepter de nouveaux membres. Dans ce quatrième critère de Copenhague, l'UE s'est engagée à accueillir de nouveaux membres "tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne"⁵.

Cette dynamique connaît d'ores et déjà de sérieuses difficultés – avec une Union qui compte actuellement 25 membres – comme l'a notamment montré le débat sur le projet de Traité constitutionnel. La dernière vague d'élargissement à dix pays membres a conduit à l'apparition au sein de l'Union d'une pluralité de points de vue sur des questions fondamentales, ce qui complique, ralentit et affaiblit notablement les prises de décision. On constate des blocages qui empêchent l'Europe d'agir en particulier dans le domaine de la coopération, puisqu'en la matière, les actions dépendent de l'approbation de tous les membres.

Les élargissements futurs vont encore mettre davantage au défi la capacité d'action des institutions et des politiques européennes. La Roumanie et la Bulgarie ont signé leur traité d'adhésion, et doivent devenir membres à part entière dès 2007. Des négociations

³ L'article 6 (1) du Traité sur l'Union Européenne stipule : "L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres".

⁴ Conseil européen de Copenhague, les 21 et 22. Juin 1993, Conclusions de la présidence, point 7.A) iii), http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf

⁵ L'un des critères de Copenhague pose comme condition "la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne", Conseil européen de Copenhague, 21 et 22 juin 1993, Conclusions de la présidence, point 7/III, in : Bulletin du Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bonn), (8.7.1993) 60.

d'adhésion sont en cours avec la Croatie et la Turquie. Les Etats de l'Ouest des Balkans issus de l'ex-Yougoslavie se sont également vus offrir la perspective d'une adhésion. L'Ukraine a déjà fait part de son intérêt à rejoindre l'Union. Pour de nombreux citoyens européens, l'élargissement va trop vite. L'issue négative des référendums sur le projet de Constitution européenne en France et aux Pays-Bas a montré clairement la défiance des populations face à la politique d'élargissement de l'Union européenne.⁶ La "lassitude face à l'élargissement" s'accompagne d'une crise de confiance, de perception et de légitimité de l'Union européenne. Le phénomène ne se manifeste pas uniquement au sein de l'UE : dans les pays candidats à l'adhésion, cette incertitude sur la forme future de l'Union est source d'inquiétude. L'enjeu est celui de la confiance, mais par delà cette confiance, il en va aussi de la crédibilité et de la prévisibilité de l'Union européenne. L'UE pourrait dissiper ses doutes préventivement en affichant une stratégie d'élargissement cohérente et en annonçant des positions fiables.

Le report ou l'abandon de la mise en œuvre du Traité constitutionnel place l'UE face à la question fondamentale : les adhésions futures peuvent-elles intervenir sans que soit développée davantage la capacité d'action de l'Union. Une chose est sûre : pour la viabilité de l'UE dans l'avenir, il est urgent d'entreprendre des réformes. C'est la seule façon d'assurer durablement que "l'Europe agrandie" est capable d'agir. Les réformes inscrites dans le Traité pour une constitution européenne vont dans le bon sens. Elles concernent les institutions européennes, les procédures de décision et de vote, et représentent une amélioration considérable par rapport au Traité de Nice en termes de capacité d'action, de démocratie et de transparence de l'Union. Pour surmonter les blocages qui paralysent l'action, il est essentiel d'étendre le principe des prises de décision à la majorité. Cela doit permettre de débattre de la politique européenne à l'échelon des gouvernants. Le traité pour une constitution européenne entrera-t-il en vigueur dans un avenir proche ? Rien n'est moins sûr. En revanche, une chose est certaine : avec ou sans Constitution, la capacité d'élargissement a toujours ses limites.

⁶ L'élément déclencheur du "non", outre les mécontentements face à la politique intérieure des deux pays, fut la divergence des conceptions sur le visage futur de l'Union européenne. Les deux votes sont également analysés comme la sanction de l'élargissement de l'UE et de l'option d'adhésion concédée à la Turquie.

3. Les modèles alternatifs d'intégration en débat

Partant du fait que l'UE, de par sa structuration interne, n'est pas en mesure d'accueillir indéfiniment de nouveaux membres, il faut compléter le dispositif d'élargissement européen par d'autres formes d'intégration en deçà du seuil de l'adhésion pleine et entière. Il s'agit de modèles situés entre politique de voisinage et adhésion, et qui sont conçus pour des Etats qui ne peuvent pas ou ne veulent pas adhérer à l'Union européenne avant longtemps. Une telle approche graduée pourra tenir compte dans l'avenir des niveaux de développement de chaque pays, tout en poursuivant l'objectif de l'UE, à savoir, veiller à la sécurité et à la stabilité des pays qui l'entourent.

3.1. L'espace économique européen + (EEE+)

Le modèle EEE+ a été envisagé pour les candidats à l'adhésion par analogie avec les relations entre l'UE et la Norvège⁷. EN 1994, par référendum, la Norvège s'est prononcée pour la deuxième fois contre l'adhésion à l'Union. Malgré une situation économique favorable, qui plaçait la Norvège en situation de remplir tous les critères de convergence requis pour participer à l'Union Economique et Monétaire, jusqu'ici, la question de l'adhésion pleine et entière de la Norvège à l'UE n'est pas à l'ordre du jour. Pourtant, au cours de cette même année 1994, elle rejoint l'espace économique européen, qui lui permet de prendre part au marché intérieur de l'UE. Pour ce-faire, la Norvège a du adopter toutes les règles applicables au marché intérieur européen. En sont exclus les domaines politiquement sensibles de l'agriculture et de la pêche, qui restent régis à l'échelon national. L'accord sur l'EEE a été étendu en 2003, donnant ainsi aux produits norvégiens de la pêche un meilleur accès au marché européen élargi. Le modèle EEE+ prévoit l'extension de la coopération en matière économique et commerciale. De nombreuses dispositions du droit communautaire sont étendues aux pays participants pour créer un espace économique unique. Les pays adoptent ce-faisant près de 80% des règles du marché intérieur européen. L'accord comprend

⁷ cf. à ce sujet Elmar Brok: "Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU", (une nouvelle stratégie d'élargissement pour l'Union européenne) in : Die politische Meinung N° 433, Décembre 2005, http://www.kas.de/db_files/dokumente/die_politische_meinung/7_dokument_dok_pdf_7682_1.pdf.

notamment les quatre libertés fondamentales de la communauté européenne, c'est à dire les règles qui concernent la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, ainsi que les grands principes du droit européen de la concurrence. Les domaines à intégrer font l'objet d'une négociation entre les deux partenaires. De même, on définit ensemble les domaines qui doivent être exclus de l'accord, comme dans le cas de la Norvège, la pêche et l'agriculture. Ces domaines continuent à être régis par des dispositions nationales. Au Conseil, les domaines intégrés ne donnent pas de droit de codécision, mais un droit de consultation. Les membres de l'EEE+ participent pour l'essentiel aux programmes communautaires pertinents pour le marché intérieur. La hauteur de leur contribution est calculée en fonction d'un facteur de proportionnalité revu annuellement. La méthode de calcul qui s'applique aux autres Etats que l'on qualifiait jusqu'ici d'Etats tiers, est définie dans les différents accords d'association et de coopération. Les Etats tiers qui apportent une contribution financière aux divers programmes ont le droit de participer aux actions mises en place au même titre que les Etats membres. Exception faite des perspectives budgétaires communautaires, les Etats de l'EEE se sont en outre engagés, dans le cadre de l'accord sur l'élargissement de l'espace économique européen, entré en vigueur le 1^{er} mai 2004, à contribuer à la cohésion économique et sociale de l'espace économique européen.

Des doutes subsistent toutefois quant à l'applicabilité de l'EEE à tous les Etats⁸. On ne peut pas comparer les pays membres de l'EEE, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, avec des Etats tels que l'Ukraine, la Moldavie, le Bélarus, la Géorgie et l'Azerbaïdjan. Ces derniers sont encore loin de pouvoir assimiler l'acquis communautaire, et se distinguent aussi fondamentalement des Etats membres de l'EEE par leur situation de départ, tant au plan politique qu'économique.

En revanche, le modèle pourrait s'avérer un instrument d'intégration applicable à des candidats potentiels à l'adhésion. Il permet de s'adapter aux spécificités politiques et économiques de chaque pays. La plupart des domaines peuvent être communautarisés, et ces pays peuvent adopter l'essentiel du droit européen. D'autres domaines, qui

⁸ Cameron, Fraser: "EEA Plus ? Possible institutional arrangements for the European Neighbourhood Policy (ENP)" (EEE+ ? Les configurations institutionnelles possibles de la politique européenne de voisinage (PEV))

doivent continuer d'être régis au plan national, sont exclus de la coopération. La perspective d'une adhésion à l'UE n'est pas prévue à l'origine dans l'EEE+. Mais il existe aussi des exceptions, comme le furent en 1995 la Finlande, l'Autriche et la Suède, qui, de membres de l'EEE, sont aussi devenues membres de l'Union européenne.

3.2. L'accord d'association élargie

En s'appuyant sur le EEE+, Wolfgang Quaisser et Steve Wood, du Ost-Europa Institut (Institut munichois de recherche sur l'Europe de l'Est, ndt), ont présenté le modèle de l'association élargie⁹. Outre une large intégration économique dans le cadre de l'espace économique européen (EEE), il prévoit également une intégration plus poussée dans les structures politiques et une participation financière plus importante aux programmes de l'Union européenne.

Contrairement à l'accord sur l'EEE+, ce modèle prévoit des règles particulières dérogeant au principe de libre circulation des travailleurs. Pour les ressortissants des pays relevant de ce statut d'association élargie, il existe une période de transition de plusieurs années pendant laquelle ils ne bénéficient pas de la totale liberté de circulation des travailleurs sur le marché européen du travail. Il leur est toutefois possible, avec un permis de travail, d'exercer une activité dans les pays membres de l'UE. Cette restriction vise à empêcher une détérioration supplémentaire de la situation déjà bien mauvaise de l'emploi dans la plupart des pays membres de l'Union. Sont exclues des dispositions l'Union douanière et l'adoption de la monnaie unique. Puisque l'adoption de l'acquis communautaire fait naître des engagements très larges et génère des coûts pour les pays qui s'y engagent, ceux-ci doivent recevoir pour y parvenir des aides financières et structurelles. On peut envisager soit d'abonder les programmes de soutien existants, soit de créer de nouveaux programmes spécifiques pour ces pays.

⁹ Quaisser, Wolfgang: Alternative EU-Integrationsstrategien für die Türkei und andere Kandidatenländer. Privilegierte Partnerschaft oder „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“, Kurzanalysen und Informationen des Osteuropa-Instituts München, N° 12, Mars 2004 (Les stratégies alternatives d'intégration de la Turquie et d'autres pays candidats à l'UE. Partenariat privilégié ou "statut d'association élargie", analyses succinctes et informations de l'Institut d'Etudes sur l'Europe de l'Est à Munich); Wood, Steve: Preconditions, Consequences and Integration Alternatives, Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa (forost), Arbeitspapier (Conditions préalables, conséquences et alternatives pour l'intégration, groupe de recherche sur l'Europe de l'Est et du Sud-Est (forost), document de travail N° 25, Novembre 2004.

La critique faite à l'association élargie est qu'elle n'offre aux pays concernés que peu d'incitation à poursuivre leurs efforts de démocratisation et de consolidation. L'association élargie prévoit pour les pays concernés un statut d'observateur avec le droit d'être entendu au Conseil, mais exclut tout droit de codécision. En pratique, cela signifie que ces pays ne peuvent pas participer aux votes sur les domaines intégrés. L'intégration dans les structures politiques de l'UE pourrait se faire par le biais des mécanismes prévus dans l'EEE (comités mixtes de coordination) et par une participation régulière aux réunions des institutions de l'Union (Conseil, Parlement, Commission) sans droit de vote (mais avec droit de consultation).

3.3. L'intégration différenciée

Le terme d'intégration différenciée était utilisé à l'origine pour décrire une méthode d'intégration à des rythmes différents selon les Etats membres de l'Union. Selon ce principe, le processus d'approfondissement de l'UE – c'est à dire la communautarisation de certaines politiques – n'est pas soutenu par tous les pays membres, mais seulement pas ceux qui sont favorables à cet approfondissement. A l'inverse de la méthode d'intégration originelle, qui voulait que tous réalisent les mêmes objectifs au même rythme, les Etats membres déterminent eux-mêmes à quelle vitesse ils entendent avancer dans l'intégration et quels objectifs ils souhaitent poursuivre. L'avantage de l'intégration différenciée est que la vitesse d'harmonisation n'est plus tributaire du plus petit dénominateur commun de tous les pays membres.

Aujourd'hui, le concept est également utilisé dans un autre contexte. L'intégration différenciée a été proposée comme modèle pour le rattachement de la Turquie à l'Union européenne¹⁰, mais peut également être envisagé pour d'autres pays. Sa spécificité réside dans le fait d'amener le pays aux structures européennes en trois étapes, qui peuvent être franchies dans des délais prévisibles. Les étapes sont découpées selon le degré d'intégration qu'elles représentent, la première constituant le niveau d'intégration le plus bas. L'important est que le début de l'étape d'intégration suivante soit coordonné. Cela signifie que celle-ci ne peut être lancée que lorsque les conditions convenues au

¹⁰ Karakas, Cemal: "Für eine Abgestufte Integration. Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei", (Pour une intégration différenciée. A propos du débat sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne) HSFK-Standpunkte 4/2005, [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf).

préalable ont été réalisées, dans le respect des objectifs et des délais. Il n'existe donc pas d'automatisme pour le passage à l'étape suivante. Cela doit inciter les pays concernés à poursuivre leurs efforts de démocratisation et de réforme. Un suivi annuel permet à la Commission de l'Union européenne de vérifier la mise en œuvre des réformes annoncées.

La durée de chaque étape est déterminée dans le cadre d'un accord entre les deux parties. L'étape suivante peut être engagée dès que s'est écoulée la moitié de la période attribuée à la réalisation de l'étape précédente. Il peut également arriver que l'on s'arrête pendant plusieurs années sur une étape d'intégration déjà réalisée. Ce niveau d'intégration atteint peut, pour diverses raisons, être considéré comme suffisant par l'un des partenaires, qui ne souhaite alors pas s'engager sur une étape supplémentaire d'intégration ou d'approfondissement. La perspective de l'adhésion pleine et entière reste ouverte, mais ne peut cependant intervenir qu'après l'entrée en vigueur de la dernière étape d'intégration.

L'intégration différenciée se distingue des modèles présentés jusqu'ici par le fait que l'intégration partielle des Etats concernés n'est pas seulement économique, mais aussi politique. Pour que l'intégration politique puisse être mise en œuvre de façon crédible, il faut que les pays considérés obtiennent pour les domaines intégrés un droit de codécision sectoriel, sans détenir toutefois de droit de veto au sein du Conseil. La pondération de leur vote se fait conformément aux règles de l'Union européenne en la matière. Un droit de veto présenterait le risque de permettre un blocage des décisions. Mais le droit de codécision fait de toute façon déjà de ces pays des pourvoyeurs de majorité. Le droit de codécision restreint est intéressant pour les pays concernés, parce qu'ils se trouvent impliqués activement dans le travail politique et les processus de prise de décision.

Comment pourrait s'organiser l'intégration différenciée dans la pratique ? Les deux parties définiraient les domaines à intégrer dans chacune des trois étapes. Les négociations devraient porter sur les domaines dont les deux parties attendent également des avantages. Les sujets pourraient être définis de manière distincte pour chaque pays considéré.

L'avantage de l'intégration différenciée est que la dynamique ainsi créée et le conditionnement aux résultats inciteraient à poursuivre la politique de démocratisation dans les pays concernés. De plus, la perspective ultime d'une adhésion pleine et entière donne au modèle de l'intégration différenciée son attrait pour les pays concernés. Ce modèle pourrait donc constituer une autre solution durable et aux contours clairement définis pour l'intégration.

3.4. Le statut de membre junior

Ce modèle a été retenu par Franz-Lothar Altmann, de la Stiftung Wissenschaft und Politik (fondation allemande de sciences politiques), pour les pays de l'Ouest des Balkans (Albanie, Bosnie-Herzégovine, ancienne république yougoslave de Macédoine et Serbie-Monténégro, y-compris le Kosovo)¹¹. Altmann le décrit comme une adhésion junior. Cela permet d'affirmer clairement l'appartenance à l'Union européenne, mais en exprimant aussi le fait que ces pays sont encore bien éloignés du statut final de membre à part entière de l'UE. Ce statut de membre junior doit contribuer à stabiliser durablement les Etats de l'Ouest des Balkans, en les rapprochant par étapes de l'Union européenne. Mais un tel modèle serait également envisageable pour d'autres Etats qui souhaitent un jour entrer dans l'Union européenne, mais avec lesquels aucune négociation d'adhésion n'a encore été lancée.

Pas sa teneur, le statut de membre junior ressemble à celui de l'intégration différenciée. Il offre aux pays des traitements privilégiés, comme un accès amélioré au marché intérieur européen et une coopération politique plus intense avec les instances de Bruxelles et les Etats membres.

On part de l'hypothèse de base selon laquelle la perspective d'une adhésion constitue la clé pour la stabilisation de la région. C'est pourquoi l'adhésion n'est pas exclue a priori, mais doit au contraire servir d'incitation à poursuivre les réformes économiques et politiques. Pour réduire le "temps d'attente" avant une éventuelle adhésion, l'intégration est réalisée, comme pour le modèle de l'intégration différenciée, par étapes. Les incitations se présentent sous la forme d'aides financières et de programmes de soutien

¹¹ Altmann, Franz-Lothar: "EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg", (L'UE et l'Ouest des Balkans. De Dayton à Bruxelles, un chemin bien long) Etude SWP page 1, Janvier 2005, www.swp-berlin.org.

aux investissements alimentés par le budget de l'Union. Ainsi on évite que l'éloignement dans le temps de la perspective d'adhésion ne génère des frustrations dans le pays, et on crée des incitations progressives pour la poursuite du processus de démocratisation et de modernisation.

3.5. Le partenariat privilégié

En Allemagne, ce sont les deux partis d'union de la droite, la CDU et la CSU, qui ont lancé en février 2004 l'idée du partenariat privilégié comme solution alternative à l'adhésion de la Turquie dans l'Union européenne.¹² Chrétiens-démocrates et sociaux-chrétiens considèrent que l'objectif poursuivi par l'Union européenne, la stabilisation politique et économique de la Turquie, pourrait tout aussi bien être atteint sans en faire un membre à part entière de l'UE, à travers un partenariat privilégié¹³.

Le partenariat privilégié sert de stratégie pour rapprocher de façon continue la Turquie des normes européennes, mais exclut d'emblée toute perspective ultime d'adhésion. Cela signifie une coopération politique et économique entre l'UE et les pays concernés – en dehors des organes de l'Union. Les relations s'organisent sous forme de coopération renforcée restreinte à des domaines pratiques précis, comme la participation au marché intérieur et aux "quatre libertés"¹⁴ et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, l'approfondissement se limitant à des chapitres précis et ciblés. Sont ainsi ménagés les "domaines problématiques" sur lesquels achoppent les discussions, comme la libre circulation des travailleurs, la liberté des services, les aides directes à l'agriculture et la participation à l'Union Economique et Monétaire.

Le cadre du partenariat privilégié prévoit la possibilité pour le pays concerné de participer à toutes les réunions du Conseil dans ses diverses formations, et de prendre une part active aux discussions. Le dispositif n'accorde aucun droit de vote, et donc

¹² Wissmann, Matthias: "Eine Privilegierte Partnerschaft als Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft der Türkei." (Un partenariat privilégié comme alternative à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne) version mise à jour du document de position du 22 janvier 2004, http://www.cducsu.de/section_2/subsection_3/id_8...

¹³ Guttenberg zu, Karl-Theodor: "Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine Privilegierte Partnerschaft" (les relations entre la Turquie et l'Union européenne - un partenariat privilégié), édité par la Hans-Seidel-Stiftung, 2004, http://www.hss.de/downloads/aa33_internet.pdf

¹⁴ Les "quatre libertés" : les règles applicables au marché intérieur européen en matière de libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux

aucun droit de codécision. Comme dans le cas de la Turquie, le partenariat privilégié permet de tenir compte du rôle géostratégique particulier d'un pays et d'intensifier la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (la PESC). Les réflexions de l'UE en matière de sécurité portent avant tout sur la stabilisation du voisinage régional dans la zone orientale de la Méditerranée et les régions adjacentes du Moyen-Orient. L'argument principal avancé est qu'une Turquie islamique et démocratique intégrée dans l'Europe agirait comme un "pont ouvert sur le Proche et le Moyen-Orient"¹⁵ et aurait des effets bénéfiques pour la sécurité européenne et pour l'ensemble du monde musulman, où elle constituerait un contrepoids à l'intégrisme religieux.

Le partenariat privilégié souffre d'avoir été dénaturé par le débat sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il s'y est vu cantonné exclusivement à un objectif : empêcher l'adhésion de la Turquie, de sorte que d'un point de vue politique, le modèle a perdu tout son attrait. Le gouvernement turc et la majorité de la population turque rejettent le partenariat privilégié, qu'ils dénoncent comme une "adhésion de deuxième classe"¹⁶.

Du point de vue de la Turquie, le modèle n'a guère plus à offrir que ce que la Turquie peut d'ores et déjà revendiquer. Le partenariat privilégié accorde certes des droits de consultation à la Turquie, mais aucun droit de codécision au Conseil. Or les droits de consultations, Ankara en dispose déjà. Dans le cadre de l'union douanière, entrée en vigueur en 1996, elle participe à des réunions du Conseil. La Turquie a déjà mis en application l'essentiel des politiques directement liées à l'union douanière : libre circulation des marchandises entre l'UE et la Turquie, adoption du tarif extérieur douanier commun et politique commerciale commune¹⁷. En outre, la Turquie participe à des programmes d'aide européens. Mais en tant que non-membre de l'UE, elle n'a aucun droit de participation aux décisions de Bruxelles, même lorsqu'il s'agit de politique économique et commerciale. C'est pourquoi l'intérêt de la Turquie est de pouvoir devenir

¹⁵ Leggewie, Claus (éditeur): Die Türkei in Europa, (La Turquie en Europe) Francfort / Main 2004, page 17.

¹⁶ Quaisser, Wolfgang: "Eine Erweiterung der EU wird sie nach innen und außen schwächen" (Un élargissement de l'UE l'affaiblira à l'intérieur et à l'extérieur), in Handelsblatt du 16 juin 2004.

¹⁷ La libre circulation totale des travailleurs reste toutefois exclue, et certaines restrictions s'appliquent également au secteur agricole.

partie prenante aux mécanismes décisionnels européens et exercer ainsi une influence réelle.

De même, le partenariat privilégié excluant d'emblée la perspective d'une adhésion à l'Union, il est vécu comme un ostracisme par les Turcs. La Turquie, qui est associée à la Communauté européenne depuis 1964 et jouit du statut de candidat à l'adhésion depuis le sommet d'Helsinki en décembre 1999, voit dans la proposition d'un partenariat privilégié une rupture des accords existants.

3.6. La politique européenne de voisinage (PEV)

En complément de l'élargissement à l'Est et au Sud en 2004, l'Union européenne a entrepris d'intensifier ses relations avec les Etats voisins qui n'ont pas la perspective de faire partie d'un prochain élargissement. Car la dernière vague d'élargissement a replacé au cœur du débat la question des futures relations de l'UE avec ses anciens et ses nouveaux voisins. L'objectif de la politique européenne de voisinage est de donner aux pays extérieurs à la communauté élargie une perspective de participation à l'intégration européenne, et d'étendre l'espace européen de stabilité et de prospérité au-delà des frontières de l'Union¹⁸. La PEV doit en outre contribuer à réaliser l'un des objectifs centraux de la stratégie européenne de sécurité, adoptée par l'Union européenne en décembre 2002, à savoir la promotion de la sécurité au voisinage immédiat de l'Union.

Dans un esprit de coopération politique, économique et culturelle étroite, il s'agit de permettre aux pays concernés, dans le cadre de plans d'action élaborés en commun, de participer à diverses activités et divers programmes européens, et de bénéficier de toute une série d'instruments financiers. Les plans d'action entre l'UE et ses partenaires sont élaborés individuellement pour chacun des Etats et adaptés à la situation qui prévaut dans le pays, en fonction de ses besoins spécifiques et de ses capacités, mais en intégrant naturellement aussi les intérêts européens. Ces programmes pluriannuels par pays contiennent des objectifs couvrant une large palette de champs d'action politique, ainsi que les activités requises pour atteindre ses objectifs. Les plans d'action qui se

¹⁸ Tous les principaux documents sont disponibles sur le site Internet de la Commission consacré à la politique de voisinage : http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

basent sur des rapports par pays dans lesquels est évaluée la situation du partenaire, doivent déboucher sur de nouveaux accords généraux de voisinage. Il est envisagé de soumettre la mise en œuvre des mesures décidées ensemble à un contrôle régulier commun, qui fait l'objet de rapports d'avancement de la Commission. L'attribution des aides de l'UE est aménagée selon le degré de mise en œuvre des réformes politiques et économiques par les pays partenaires. Le principe de conditionnement de l'aide aux progrès et de motivation par des mesures incitatives est un élément fondamental de la PEV.

La pièce maîtresse de la politique de voisinage, c'est l'intégration économique dans le marché intérieur européen. La disparition des entraves au commerce, l'aménagement de préférences, l'accès amélioré au marché intérieur de l'Union doivent permettre d'animer les échanges et de renforcer la position économique du voisin. C'est également l'objectif poursuivi à travers l'adoption des normes juridiques et des standards européens, ou au moins le rapprochement des législations. Mais il faut également renforcer la coopération dans d'autres domaines, comme par exemple pour la politique étrangère et de sécurité commune ou sur les questions d'environnement et d'énergie. Les pays de la PEV doivent également pouvoir participer à divers programmes européens (formation générale et professionnelle, recherche et innovation) et bénéficier d'une meilleure imbrication dans les réseaux européens (notamment dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'environnement et de la société de l'information).

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, il faut parvenir à une coopération plus étroite dans la gestion des frontières sur les thèmes des migrations, mais aussi dans la lutte contre le terrorisme, le trafic d'êtres humains, de stupéfiants et d'armes, le crime organisé, le blanchiment de l'argent et la criminalité économique et financière. Enfin, il faut institutionnaliser le dialogue politique et s'informer mutuellement des principales questions d'actualité, comme la lutte contre le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massives et la résolution des conflits régionaux.

Un grand nombre de domaines clés de l'économie et de la politique s'applique toutefois de manière uniforme à tous les pays participants. C'est notamment le cas du dialogue politique sur les valeurs fondamentales comme la démocratie, l'Etat de droit, la

gouvernance responsable et les droits de l'homme, et sur les réformes dans ces domaines, comme la création d'une justice indépendante et d'institutions publiques performantes. Mais cela vaut aussi pour le domaine de la sécurité, avec ses aspects intérieurs et extérieurs, l'administration des frontières, les migrations, la gestion des crises, la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et la prolifération d'armes de destruction massive. Il ne s'agit toutefois pas de préparer une éventuelle adhésion à l'Union européenne. La politique européenne de voisinage exclut d'emblée la question de l'adhésion, et se conçoit comme une possibilité alternative de participer à l'intégration européenne pour les pays qui n'ont pas ou pas encore vocation à rejoindre l'Union.

La PEV n'est pas pour autant exempte de contradiction. L'expérience accumulée à ce jour avec cette politique montre que des divergences d'intérêt existent sur les questions essentielles de la coopération entre l'UE et les Etats voisins. Alors que l'Union place au premier plan les aspects de sécurité, les pays voisins visent avant tout l'accès au marché intérieur et les aides économiques et financières. Le problème fondamental de la PEV tient à sa structure particulière, à la difficulté de concilier d'une part la recherche d'un cadre uniforme pour l'ensemble des Etats riverains, qui couvre donc des pays très différents, et d'autre part la volonté de tenir compte des spécificités individuelles de chaque pays. Mais les partenaires de l'Union sont des acteurs très inégaux. C'est la raison pour laquelle l'approche de la "taille unique" ne semble pas applicable à tous les pays, surtout dans la mesure où la PEV n'est pas bien perçue par les Etats de l'Est européen.

4. Des stratégies d'intégration flexibles pour les élargissements futurs

Les modèles d'intégration à l'Union européenne présentés ci-dessus sont des solutions alternatives possibles à une adhésion pleine et entière. Ils se situent en deçà du seuil de l'adhésion et au-delà de la politique de voisinage, et constituent une adhésion partielle. Le modèle EEE+ se limite essentiellement à une coopération économique. Quelques modèles (association élargie, partenariat privilégié, politique européenne de voisinage)

prévoient toutefois aussi des formes de participation politique - notamment aux programmes européens et aux réunions du Conseil. Ces formes d'intégration ont en commun qu'elles privent les pays d'une adhésion pleine et entière, avec la possibilité de participer dans tous les domaines et le droit de codécision au sein du Conseil. Le "partenariat privilégié" est problématique : s'il a été élaboré à l'usage exclusif de la Turquie, celle-ci a déjà clairement rejeté ce modèle. Les décideurs politiques tant au plan national qu'à l'échelon européen devraient donc renoncer au terme de partenariat privilégié.

Sur le fond, l'adhésion junior est identique à l'intégration différenciée. Toutefois, l'adhésion junior a été élaborée à l'origine pour les pays de l'Ouest des Balkans, tandis que l'intégration différenciée a été proposée comme modèle pour la Turquie. En renforçant l'imbrication dans les institutions et en favorisant une intégration politique par étapes, l'intégration différenciée constitue un modèle attrayant surtout pour les pays aspirant à adhérer à l'Union européenne.

Comparée aux autres modèles, l'intégration différenciée offre des incitations fortes à poursuivre le processus de démocratisation et de modernisation. Puisque les pays ont intérêt à un "plus" en matière de codécision politique, un droit de codécision limité au sein du Conseil apparaît comme un élément utile. L'intégration différenciée des pays est conditionnée à la mise en œuvre des réformes. L'Union et les pays concernés définissent ensemble le degré d'intégration. En outre, l'intégration différenciée maintient la perspective d'une adhésion ultérieure à l'UE. Cette perspective agit comme un "catalyseur de réformes" pour la démocratisation et la modernisation du pays, et peut, le cas échéant, être la conclusion de la dernière étape de rapprochement.

5 . Tableau comparatif des modèles d'intégration à l'UE

Degré d'intégration	Perspective d'une adhésion	Participation aux fonds structurels et de développement agricole	Participation au système monétaire européen et mise en place de l'euro	Participation au marché intérieur	Possibilité d'extension de l'intégration à d'autres domaines	Droit de codécision au conseil
Espace économique européen +	possible	Prévue de façon limitée	Prévue de façon limitée	Prévue de façon limitée, pas de libre circulation des travailleurs	Prévue essentiellement pour les chapitres commerciaux	Pas de codécision, mais droit de consultation prévu dans le cadre de l'espace économique européen élargi
Association élargie	Non prévue	Prévue de façon limitée	Prévue de façon limitée	Prévue de façon limitée, pas de libre circulation des travailleurs	Prévue essentiellement pour les chapitres commerciaux	Pas de codécision, mais droit de consultation prévu dans le cadre de l'espace économique européen élargi
Intégration différenciée	Prévue	Prévue de façon limitée	Prévue par étapes et sous conditions	Prévue par étape et sous conditions	Prévue par étapes et sous conditions	Prévu pour les domaines intégrés (droit de codécision sectoriel) mais sans droit de veto
Adhésion junior	Prévue	Prévue de façon limitée	Prévue par étapes et sous conditions	Prévue par étape et sous conditions	Prévue par étapes et sous conditions	Prévu pour les domaines intégrés (droit de codécision sectoriel) mais sans droit de veto
Partenariat privilégié	Non prévue	Non prévue, participation prévue aux appels à propositions pour les programmes environnementaux, culturels et éducatifs	Non prévue	Prévue de façon limitée, document de position de la CDU/CSU : transformation de l'union douanière en une zone de libre échange	Prévue de façon limitée	Pas de codécision, mais droit de consultation prévu dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité
Politique européenne de voisinage (PEV)	Non prévue	Non prévue, participation aux programmes européens éducatifs et de recherche	Non prévue	Non prévue	Prévue de façon limitée	Pas de codécision au conseil

Source : Karakas, Cemal: "Für eine abgestufte Integration. Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei", in HSKF-Standpunkte Nr. 4/2005, page 14

6. Les auteurs

Dr. Canan Atilgan, coordinatrice pour la politique européenne au département "Politique et conseil" de la Fondation Konrad Adenauer.

Deborah Klein, diplômée du cycle post-universitaire d'études européennes de Berlin