

AUDITION A L'ASSEMBLEE DE M. OLLI REHN SUR LA STRATEGIE DE L'ELARGISSEMENT

Publi? le: 13-06-2006

Source: [Portal EUROPE](#)



Audition de M. Olli Rehn, commissaire europ?en ? l'?largissement, sur la strat?gie de l'Union sur l'?largissement, le mardi 6 juin 2006 par la delegation de L'assembl?e nationale pour l'Union Europ?enne a l'assembl?e nationale.

Le Pr?sident Pierre Lequiller a merci? le commissaire europ?en ? l'?largissement, M. Olli Rehn, de venir s'exprimer devant la D?l?gation et a rappel? qu'elle avait donn? un avis favorable ? l'adh?sion de la Bulgarie et de la Roumanie ? l'Union europ?enne. Il traduit un consensus assez large entre ses membres en faveur de l'adh?sion de ces deux pays au 1er janvier 2007 pour des raisons politiques, m?me si la D?l?gation restera attentive ? l'avis d?finitif de la Commission sur leur conformit? aux crit?res de Copenhague.

Il a ensuite interrog? M. Olli Rehn sur la d?finition de la capacit? d'absorption de l'Union europ?enne, sur l'?ventualit? de dissocier, ? terme, les n?gociations d'adh?sion avec la Turquie et la Croatie pour permettre ? celle-ci de rejoindre l'Union dans un avenir pas trop lointain et sur la perspective europ?enne pour les autres pays des Balkans occidentaux.

M. Olli Rehn, commissaire europ?en ? l'?largissement, a exprim? ses remerciements pour la nouvelle occasion de d?battre de l'?largissement, apr?s son audition par la commission des affaires ?trang?res, le 6 d?cembre 2005, et a salu? la r?gularit? m?tronomique avec laquelle l'Assembl?e nationale entend se tenir inform?e des derniers d?veloppements de ce dossier, en cette p?riode critique pour le projet europ?en.

Le 1er mai dernier, l'Union a c?l?br? le deuxi?me anniversaire de l'?largissement ? dix nouveaux pays d'Europe centrale et m?ridionale. Cet ?v?nement de dimension politique et historique exceptionnelle a r?uni pour la premi?re fois, de mani?re pacifique, dans un espace commun de droit, de d?mocratie et de libert?s, l'Est et l'Ouest de notre continent. Le 1er mai 2004, apr?s soixante ans de divisions, l'Europe tournait enfin la page du XXe si?cle.

Que sont devenues les catastrophes annonc?es avant l'adh?sion ? Les « plombiers polonais » n'ont pas submerg? nos march?s du travail, y compris dans les pays ayant compl?tement ouvert leurs fronti?res aux travailleurs salari?s, et la France a d?cid? d'ouvrir son march? du travail ? certaines professions, dont le b?timent.

Les nouveaux pays membres n'ont pas tir? l'Europe sociale vers le bas, comme en t?moigne le compromis atteint sur l'ex-directive Bolkestein sur les services, qui vient d'?tre adopt?e. Enfin, nos institutions ne sont pas paralys?es par le nombre et continuent de travailler, de fonctionner et d?cider. Nous n'avons pas ? rougir de ce bilan, m?me si nous n'ignorons pas la lassitude, les craintes, le vertige

AUDITION A L'ASSEMBLEE DE M. OLLI REHN SUR LA STRATEGIE DE L'ELARGISSEMENT

des citoyens vis-à-vis de l'élargissement. Mais il faut reconnaître la valeur ajoutée, pour l'ensemble des Européens, d'un processus d'adhésion géré avec prudence et rigueur.

Faut-il poursuivre les adhésions comme si de rien n'était ? Après la Bulgarie et la Roumanie, qui ont conclu un traité d'adhésion en 2005, aucune autre adhésion nouvelle n'est prévue au cours des prochaines années, pas avant la fin de la décennie en tout cas.

Le prochain pays sur la liste sera probablement la Croatie, mais ce pays devra au préalable avoir rempli toutes les conditions requises.

Au-delà, tout pronostic est impossible : les négociations avec la Turquie ont certes débuté, mais tout le monde sait, y compris les Turcs, que le processus sera long et sans garantie sur son issue.

C'est la même situation pour les pays des Balkans occidentaux, qui se situent à un stade plus précoce encore de leurs relations avec l'Union.

L'Union européenne dispose donc d'une période amplement suffisante pour réfléchir et décider sereinement sur son projet, sa nature et son avenir, et notamment pour régler les questions institutionnelles en souffrance. Cette phase de respiration lui permettra aussi, pour reprendre les propos de M. Jacques Delors, de « créer ce minimum d'esprit de famille, de compréhension des autres, de connaissance de leur psychologie et de leurs traditions nationales, et de consolider et enrichir le contrat de mariage » 25 ».

Pour répondre aux préoccupations des citoyens sur le rythme de l'élargissement, M. Olli Rehn a proposé de construire un nouveau consensus sur l'élargissement, basé sur deux principes : d'abord, défendre l'intégrité stratégique de l'Europe qui est de tendre et de consolider l'espace de paix, de liberté et de prospérité, et donc de respecter les engagements pris ; ensuite, s'assurer dans le même temps que l'Union, à tout moment, maintient et développe sa capacité de décision et d'action, à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur de ses frontières.

Le premier principe sur la consolidation des engagements déjà consentis signifie qu'à ce stade, et pour un avenir prévisible, l'Union ne peut pas prendre d'engagements nouveaux. Mais cela signifie aussi qu'elle respecte la parole donnée et réaffirme la perspective offerte aux pays des Balkans occidentaux et à la Turquie.

Ce n'est pas pour autant une garantie : ces pays devront, au préalable, respecter à la lettre les conditions posées par les critères de Copenhague, qui définissent la capacité du candidat à adhérer. La conditionnalité stricte est un principe cardinal de cette politique. Ceux qui douteraient de la détermination de l'Union doivent se souvenir de la décision de la Commission de reporter toute négociation avec Belgrade tant que le criminel de guerre Ratko Mladic n'aura pas été localisé ni transféré au Tribunal pénal international de La Haye. Sa récente position sur la Bulgarie et la Roumanie est un autre signal.

L'objectif de l'Union européenne, rappelé par le Conseil européen lui-même, est l'adhésion de ces deux pays en 2007. Le devoir de la Commission, en tant que gardienne des traités, est de s'assurer qu'ils sauront faire face à leurs obligations une fois membres de l'Union. Un examen minutieux et détaillé a conduit la Commission à considérer que la Bulgarie et la Roumanie pourront rejoindre l'Union le 1er janvier 2007, pour autant qu'ils auront comblé les dernières lacunes. La Commission évaluera leurs efforts et leurs progrès au cours du mois de septembre et dira alors si, oui ou non, l'adhésion en 2007 peut être maintenue.

Elle accordera une attention particulière à la réforme de la justice et au combat contre la corruption, au plus haut niveau. Ces efforts sont d'autant plus urgents et nécessaires qu'ils doivent assurer le

AUDITION A L'ASSEMBLEE DE M. OLLI REHN SUR LA STRATEGIE DE L'ELARGISSEMENT

fonctionnement de l'Etat de droit, pierre angulaire de l'économie et de la société dans son ensemble. Cela dit, il faut saluer les progrès réalisés effectués par ces deux pays depuis octobre 2005. Les domaines particulièrement préoccupants sont ainsi passés de 16 à 6 dans le cas de la Bulgarie, de 14 à 4 dans celui de la Roumanie.

Le second grand principe est d'assurer à tout moment notre capacité de décision et d'action, appelée « capacité d'absorption » ou « capacité d'assimilation ».

La capacité d'absorption détermine dans quelle mesure l'Union européenne peut accueillir de nouveaux membres tout en restant efficace. Il s'agit donc avant tout d'un concept opérationnel et non pas d'un concept géographique. Il tient compte de deux facteurs : la transformation des candidats en Etats membres respectant pleinement leurs obligations, et le développement des politiques et institutions de l'Union.

Le concept de la capacité d'absorption est apparu pour la première fois sous la plume des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne au Conseil européen de Copenhague en 1993. Il comprend plusieurs dimensions : économique, financière, institutionnelle et démocratique. Il ne s'agit donc pas d'un concept nouveau, dont il n'aurait nullement été tenu compte au cours du dernier élargissement.

Par exemple, dès 1997, la Commission présentait une stratégie globale intitulée Agenda 2000, incluant la réforme des politiques communes (agriculture, fonds structurels) et du budget de l'Union européenne, qui ouvrait ainsi la voie à l'élargissement de 2004.

L'Union procèdera, en 2008 ou 2009, à une révision de son budget. La Commission présentera alors des propositions de réforme globale du budget et des politiques communes.

Au plan institutionnel, le dernier élargissement a été préparé par le traité de Nice, qui fixe les règles de fonctionnement d'une Union à vingt-sept membres. Vingt-cinq plus la Bulgarie et la Roumanie font vingt-sept : nous y voilà. Il nous faut donc songer à un nouvel accord institutionnel, et le plus tôt sera le mieux. Non pas à cause des élargissements à venir, mais parce que c'est déjà nécessaire aujourd'hui pour faire mieux, tout simplement.

M. Olli Rehn a insisté sur ce point : les réformes de l'Union sont de toute façon indispensables pour l'Europe et les Européens d'aujourd'hui, et ne doivent pas dépendre des futures adhésions.

Quant à la légitimité démocratique, elle est cruciale. M. Olli Rehn a rappelé que toute décision en matière d'élargissement est prise à l'unanimité par les Gouvernements démocratiquement élus des Etats membres, qui représentent leurs citoyens à Bruxelles. Tous les Parlements nationaux sont tenus de ratifier les traités d'adhésion, comme la France s'apprête à le faire s'agissant de la Bulgarie et de la Roumanie. Le Parlement européen élu au suffrage universel doit donner son avis conforme. On le constate, toute décision majeure nécessite le blanc-seing de toutes les institutions démocratiques compétentes, que ce soit au niveau de l'Union européenne ou de chaque Etat membre.

Nous disposons d'un bien précieux avant les prochains élargissements : le temps. Profitons-en dès maintenant pour améliorer la capacité de fonctionnement de notre Union européenne. Mais laissons aux pays candidats leur chance, la chance de démontrer qu'eux aussi peuvent intégrer les valeurs démocratiques qui fondent notre projet, mettre en œuvre nos politiques, respecter nos règles. Il y va de notre intérêt propre, il s'agit de la stabilité du Sud-Est de l'Europe et, partant, de tout le continent.

Les pays candidats ne sont pas au seuil de notre porte. Leur route est encore longue avant de pouvoir entrer dans notre maison commune. Mais nous agirions contre nos propres principes et notre propre intérêt stratégique si nous leur donnions l'impression que leur route ne les mène nulle part.

Le Président Pierre Lequiller a remercié M. Olli Rehn de s'être exprimé en français, soulignant combien les

AUDITION A L'ASSEMBLEE DE M. OLLI REHN SUR LA STRATEGIE DE L'ELARGISSEMENT

membres de la Délégation sont attachés à la défense du français en Europe et dans le monde.

M. Bernard Deflesselles a indiqué qu'il s'était rendu les 22 et 23 mai en Finlande, dans le cadre de la série de missions de la Délégation sur l'avenir du traité constitutionnel et la stratégie de l'élargissement. A cette occasion, et quelques semaines du début de la présidence finlandaise, il a trouvé intéressant de rencontrer des parlementaires des trois principaux partis politiques et de recueillir des informations sur les positions du Gouvernement finlandais, à un moment où le processus européen est en panne.

M. Bernard Deflesselles a relevé que, bien entendu, M. Olli Rehn ne représente pas aujourd'hui la Finlande, dont il est ressortissant, mais uniquement la Commission, dont il est membre. Il a souhaité lui soumettre la question suivante : puisque la politique d'élargissement doit bénéficier du large soutien de l'opinion publique, quel est le message de la Commission pour les années à venir, au-delà de la Bulgarie et de la Roumanie, et au-delà de la question des Balkans ? Lors de sa mission à Helsinki, les interlocuteurs de M. Deflesselles ont paru bien peu préoccupés par la question de la capacité d'absorption, et envisageaient sans réticence un élargissement futur à l'Ukraine, et à d'autres pays. On peut donc s'interroger sur la vision qui est celle de la Commission à l'horizon de plusieurs années.

M. Jean-Claude Lefort, qui se trouvait quant à lui en Finlande, le 5 juin, avec M. Dominique de Villepin, Premier ministre, a confirmé les informations présentées par M. Bernard Deflesselles concernant la position des autorités finlandaises. La notion d'absorption, ou d'assimilation, n'a pas en Finlande et sûrement dans d'autres pays les mêmes répercussions ni les mêmes conséquences qu'en France.

M. Jean-Claude Lefort a relevé que M. Olli Rehn a parlé de « période de respiration », et qu'il a reporté la fin de la décennie l'idée d'un quelconque progrès du processus d'élargissement. Mais quel message tient-il alors aux pays comme le Monténégro, qui se croient quasiment déjà dans l'Union européenne, et aux pays comme l'Ukraine, qui considèrent leur adhésion comme imminente ?

M. Jean-Claude Lefort a indiqué qu'il partage la volonté que l'Union fasse une pause dans son élargissement, mais a interrogé le commissaire sur la teneur des propositions qu'il est possible de faire à ces pays : quel début de réponse peut-on leur apporter qui ne soit pas l'intégration ?

Enfin, M. Jean-Claude Lefort a évoqué le cas de la Turquie. En vérité il n'y a qu'un seul pays avec lequel l'Union discute d'absorption : c'est la Turquie. Une clause de rendez-vous avait été fixée, pour obliger la Turquie, impérativement, à reconnaître les 25 Etats membres. La Turquie aurait dû le faire au plus tard au premier semestre 2006. M. Jean-Claude Lefort a précisé qu'il est favorable à l'adhésion de la Turquie, mais de manière rigoureuse : la reconnaissance par la Turquie de chacun des 25 Etats membres doit être un préalable. Que va faire la Finlande, au second semestre 2006, pour que la Turquie reconnaisse la République de Chypre ?

M. Michel Herbillon a approuvé le fait que M. Olli Rehn ait évoqué dès le début de son intervention les craintes des Français vis-à-vis de l'élargissement. L'élargissement a absolument besoin du soutien de l'opinion publique, et ce soutien a manqué. Il n'y a pas eu suffisamment de pédagogie auprès des Français. C'est pourquoi le « plombier polonais » est devenu le récipiendaire de toutes les peurs françaises. Des initiatives pédagogiques sont nécessaires, elles seraient utiles. Par conséquent, quelles sont les initiatives concrètes qui vont être prises ?

Derrière la question de l'élargissement, on trouve beaucoup d'autres questions : le débat récurrent élargissement / approfondissement ; la question des frontières de l'Europe ; la question du contenu du projet européen. De plus, la question de l'élargissement ne se pose pas dans les mêmes termes dans tous les Etats membres : le point de vue des Etats fondateurs des Communautés est différent de celui des Etats qui ont bénéficié ensuite de l'élargissement. Ainsi par exemple, le Portugal, qui exercera la

AUDITION A L'ASSEMBLEE DE M. OLLI REHN SUR LA STRATEGIE DE L'ELARGISSEMENT

pr?sidence du Conseil en 2007 apr?s l'Allemagne, n'a pas la m?me position que celle-ci sur le sujet. Il est donc indispensable de mieux communiquer sur les ?largissements futurs.

Mme Anne-Marie Comparini a soulign? la complexit? de la probl?matique de l'?largissement. Le commissaire a insist? ? juste titre sur les conditions qui devront ?tre remplies lors des prochains ?largissements. Il conviendrait d'?voquer ?galement les relations que l'Union europ?enne doit entretenir avec les autres grands ensembles territoriaux, car elle ne saurait ?tre une forteresse. Le projet europ?en ne doit pas entrer en conflit avec les strat?gies d?velopp?es par les pays voisins, par la Russie en mati?re de politique ?nerg?tique par exemple ou par le continent africain dans le domaine de l'immigration. C'est pourquoi la politique de voisinage est indispensable.

M. J?r?me Lambert a rappel? que tous les chapitres des n?gociations avec la Bulgarie ont ?t? cl?tur?s, les uns apr?s les autres, apr?s un examen rigoureux, et que le trait? d'adh?sion a ?t? sign?. La Commission semble « d?couvrir » que des difficult?s subsistent, en mati?re judiciaire et de lutte contre la corruption notamment. M. J?r?me Lambert a souhait? savoir si la Commission irait jusqu'? recommander l'usage de la clause de sauvegarde et, dans cette hypoth?se, si l'unanimit? requise pourrait ?tre atteinte. Il a soulign? que cela d?clencherait une nouvelle crise, qui s'ajouterait ? celle que traverse d?j? l'Union. Une adh?sion d?s le 1er janvier 2007 serait plus appropri?e qu'un d?lai suppl?mentaire d'un an, pour permettre ? la Bulgarie de r?soudre ses difficult?s. M. J?r?me Lambert a ?galement interrog? le commissaire au sujet de la r?vision constitutionnelle imposant ? la France d'organiser un r?f?rendum sur chaque nouvelle adh?sion, apr?s celles de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Croatie. Ces r?f?rendums seront sans doute d?licats. Il a souhait? conna?tre le sentiment du commissaire sur le fonctionnement du coll?ge de la Commission ? vingt-cinq et sur la n?cessit? de r?duire le nombre de commissaires, comme le pr?voit le trait? constitutionnel.

M. Jacques Myard a estim? que l'?largissement est in?luctable. Les rapports techniques de la Commission n'auront qu'un impact tr?s limit?, face ? la n?cessit? d'organiser le continent europ?en. Une fois ?largie, l'Union europ?enne devra s'amaigrir. L'?largissement remet en cause le fonctionnement actuel de l'Union et rend la logique d'int?gration obsol?te. Dans une Europe ?largie, il faut s'en tenir ? l'essentiel, c'est-?-dire ? quelques r?gles et politiques communes, dans le respect du principe de subsidiarit?. L'Union n'a pas pris la mesure du pr?c?dent ?largissement, comme l'illustre l'augmentation de l'acquis communautaire, pass? de 80 000 ? 90 000 pages. La coop?ration europ?enne est indispensable, mais doit ?tre remise ? plat.

M. Robert Lecou a constat? un changement d'attitude ? l'?gard de l'?largissement au cours de la mission sur l'avenir de l'Europe qu'il a effectu?e en Irlande. Les Irlandais, qui ont ouvert leur march? du travail sans restriction aux travailleurs des nouveaux Etats membres lors du pr?c?dent ?largissement, n'en feront sans doute pas de m?me lors de l'adh?sion de la Bulgarie et de la Roumanie, par exemple. Il a souhait? conna?tre le sentiment du commissaire sur cette ?volution vers une approche prudente et pragmatique.

M. Andr? Schneider s'est dit sensible ? l'utilisation, par M. Olli Rehn, de la langue fran?aise tout au long de son audition et lui a demand? s'il pouvait intervenir pour consolider le si?ge du Parlement europ?en ? Strasbourg.

M. Olli Rehn a r?pondu aux diff?rents intervenants, apr?s avoir pr?cis? qu'un commissaire europ?en ne perdait pas sa citoyennet? lors de sa nomination et qu'? titre personnel, il disposait donc de la double identit? finlandaise et europ?enne.

- sur la position de la future pr?sidence finlandaise en mati?re d'?largissement, il est certain qu'elle aura

AUDITION A L'ASSEMBLEE DE M. OLLI REHN SUR LA STRATEGIE DE L'ELARGISSEMENT

acter la « clause du rendez-vous » avec la Turquie qui s'achèvera fin 2006, et donc demander ce pays de normaliser ses relations avec Chypre, ce qui implique la mise en œuvre du protocole additionnel à l'accord d'Ankara visant à étendre à la République de Chypre l'accord d'union douanière qui lie la Turquie à l'Union européenne. Cette question sera d'ailleurs abordée dès la semaine prochaine lors de la réunion du conseil d'association avec la Turquie. Il importe surtout que le processus avance, même lentement, car ce dossier est important pour les relations entre l'Europe et le monde islamique, grand défi de l'avenir.

Néanmoins, il est évident que la Turquie ne pourra adhérer que si elle satisfait tous les critères. Dans un tel cas, qui repousse les échéances à 15 ou 20 ans, des référendums pourront peut-être être approuvés par les populations de l'Union ;

- sur la définition de la politique d'élargissement, il est probable que le prochain Conseil européen de juin demandera un approfondissement du débat, ce qui conduira la Commission à élaborer un rapport pour novembre 2006, précisant en particulier les éléments relatifs à la défense de nos intérêts stratégiques et à notre capacité d'absorption. Il est évident que l'Union européenne devra désormais faire preuve de circonspection avant de prendre de nouveaux engagements et donner la priorité aux engagements déjà donnés envers la Bulgarie, la Roumanie, les pays des Balkans occidentaux et la Turquie ;

- sur la politique de voisinage, il faut effectivement rendre plus attractive une telle politique pour les pays du Sud et, en particulier, pour les pays de l'Est, notamment l'Ukraine et la Moldavie, afin d'éviter les demandes d'adhésion de leur part. Il faut d'ailleurs souligner que le Président José Manuel Barroso et la commissaire en charge des relations extérieures et de la politique de voisinage européen, Mme Benita Ferrero-Waldner, sont favorables également à un renforcement de cette politique de voisinage ;

- sur les Balkans occidentaux, l'Union européenne, par l'entremise notamment de M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, a établi les règles du référendum sur l'indépendance du Monténégro. Ces règles ayant été respectées par les Monténégrins, l'Union doit tenir pour légitime le résultat obtenu. Il est d'ailleurs probable que les Etats membres vont reconnaître le Monténégro le 12 juin prochain. Il faut surtout encourager les dirigeants serbes et monténégrins à travailler en commun pour aboutir à une « séparation de velours ». La Serbie est clairement le pays clef dans la zone des Balkans occidentaux et il faut en tenir compte pour assurer l'équilibre de cette région.

En tout état de cause, les perspectives européennes de la Serbie dépendront de sa pleine coopération avec le Tribunal pénal international, ce qui implique l'arrestation et le transfert de Ratko Mladic à La Haye ;

- sur l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, il faut rappeler que la Commission européenne a prévu la procédure de la clause de sauvegarde fin 2004, car elle estimait qu'il subsistait encore beaucoup de problèmes en matière de réforme judiciaire, de lutte contre la corruption et contre la criminalité. Cette pression a été efficace s'agissant de la Roumanie, qui a engagé des réformes approfondies et même des actions contre la corruption de haut niveau. La Bulgarie a tardé à agir pour des raisons tenant peut-être à son calendrier électoral, mais elle a néanmoins commencé un bon travail qui s'intensifie et qui pourrait lui permettre de satisfaire au critère touchant au système judiciaire. Il serait souhaitable que tous les Etats membres - notamment la France et l'Allemagne - ratifient au plus vite le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, ce qui permettrait peut-être à la Commission d'établir son rapport final sur ces deux pays avant même le mois d'octobre ;

- sur la communication en matière d'élargissement, il faut souligner qu'il s'agit d'un défi non seulement pour la Commission européenne mais aussi pour l'ensemble des responsables politiques dans l'Union et

AUDITION A L'ASSEMBLEE DE M. OLLI REHN SUR LA STRATEGIE DE L'ELARGISSEMENT

dans les Etats membres. De fa?on g?n?rale, chaque action de l'Union - et pas seulement la politique d'?largissement - doit b?n?ficier du soutien des citoyens. De son c?t?, la Commission s'efforce de dialoguer avec les principaux acteurs des m?dias, du monde universitaire et plus globalement de la soci?t? civile. Elle vient aussi d'?laborer un document expliquant la politique d'?largissement, intitul? « 20 mythes et r?alit?s au sujet de l'?largissement », qui sera transmis aux membres de la D?l?gation ; - sur le si?ge du Parlement europ?en, M. Olli Rehn a observ? qu'en tant qu'ancien membre du Conseil de l'Europe, il ?tait attach? ? la ville de Strasbourg.

Le Pr?sident Pierre Lequiller, apr?s avoir indiqu? que M. Michel Herbillon avait eu l'occasion de remettre au Premier ministre un rapport sur le d?veloppement de l'information et de la sensibilisation sur l'Europe, a soulign? les progr?s r?alis?s par l'Assembl?e nationale dans ce domaine lors de la pr?sente l?gislation.