

ANALYSE

Les critères d'adhésion : un outil politique ? Le cas de la Roumanie et de la Bulgarie

Par Ivo SOKATCHEV

Chargé de recherches à la Fondation pour l'innovation politique

3 octobre 2006

La Commission a annoncé le 26 septembre 2006 sa recommandation pour l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007. Le choix fait par la Commission de se prononcer en faveur de ces adhésions tranche dans un débat entre paramètres politiques et règles matérielles du processus d'adhésion.

L'approche de la Commission tend à prouver que ces pays auront de meilleures chances de mener à bien les réformes à l'intérieur de l'Union qu'à l'extérieur. On peut néanmoins s'interroger sur la teneur politique à attribuer à l'avis de la Commission.

Finalement, la controverse que ces adhésions suscitent montre que la politique d'élargissement est aujourd'hui utilisée, à tort, comme la cause de la « panne d'inspiration » du projet européen.

⊙ Les faits

La Commission a annoncé le 26 septembre 2006 sa recommandation pour l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007¹. Sauf incident², les deux pays devraient donc rejoindre l'Union le 1^{er} janvier 2007. Cependant, le dernier rapport de suivi, présenté devant le Parlement européen, fixe des conditions strictes à leur adhésion. La Commission, qui a noté les « progrès » accomplis par les deux pays depuis sa dernière évaluation, en mai, a malgré tout souligné que des problèmes persistaient dans certains secteurs – ceux de « la sécurité alimentaire, de la sécurité aérienne, des fonds agricoles européens, du pouvoir judiciaire et de la lutte contre la corruption »³. Pour l'instant, il ne s'agit que de mesures de surveillance, mais la Commission a indiqué qu'elle prendrait des « mesures correctives, le cas échéant, pour assurer la bonne marche des politiques de l'UE ».

Dans le secteur judiciaire, la Commission va mettre en place « un mécanisme afin d'épauler et de vérifier les progrès »⁴ dans la lutte contre la corruption et le crime organisé, et fixer des « objectifs » à atteindre. Les deux pays devront adopter de nouvelles mesures dans la lutte contre la corruption. La

¹ *Rapport de suivi sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie*, COM(2006) 549 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_fr.pdf

² Le traité d'adhésion, signé en avril 2005, a été ratifié par la Bulgarie et la Roumanie, ainsi que par 21 États membres. Les deux pays rejoindront l'UE le 1^{er} janvier 2007, à moins que le Conseil décide de reporter leur adhésion à 2008, ou que, fait sans précédent, la ratification du traité d'adhésion n'est pas ratifiée par les quatre pays restants, soit la France, l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark.

³ *Idem*, 1 et suivants.

⁴ *Accompanying measures in the context of Bulgaria's and Romania's accession*, MEMO/06/347, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/347&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.

Bulgarie devra également modifier sa Constitution pour lever des ambiguïtés sur l'indépendance de la justice. La Roumanie, elle, devra améliorer la transparence de son système judiciaire. Sofia et Bucarest devront, fait sans précédent, rendre compte régulièrement de leurs progrès en la matière après leur adhésion, et un premier rapport devra être rendu le 31 mars 2007 pour une évaluation de la Commission avant juin. Si leurs efforts se révèlent insuffisants, « la Commission appliquera les clauses de sauvegarde du traité d'adhésion », qui peuvent être activées jusqu'à trois ans après la date d'adhésion.

En matière de subventions agricoles, la Commission donne « du temps » à Sofia et à Bucarest pour mieux contrôler ces subventions mais a prévenu qu'en cas d'échec, des mesures seraient décidées ultérieurement. Pour garantir la sécurité alimentaire, la Commission a décidé de maintenir l'embargo sur le porc en raison de la persistance de la peste porcine et d'interdire l'utilisation de produits bovins dérivés en raison de carences dans le contrôle de la maladie de la vache folle.

Enfin, pour la Bulgarie uniquement, la Commission a prévenu qu'elle pourrait ajouter certaines compagnies bulgares à la liste noire des compagnies aériennes interdites dans l'UE si les autorités ne palliaient pas les « graves insuffisances »⁵ identifiées par l'Agence européenne de sécurité aérienne.

⊙ Un choix épineux

Le choix fait par la Commission de se prononcer en faveur d'une adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 vise sans doute à trancher une question délicate entre les aspects politiques et les aspects matériels du processus d'adhésion.

Personne ne conteste le fait que ces deux pays ne remplissent pas entièrement tous les critères objectifs exigés pour une adhésion complète. De ce point de vue, la critique montante dans certaines capitales européennes et de la part de députés européens est compréhensible. En demandant de ne procéder à l'adhésion que lorsque tous les critères sont remplis, ces voix discordantes traduisent, objectivement, la volonté de préserver l'intégrité du processus d'élargissement, mais l'on peut se demander si leur motivation première n'est pas de suivre l'hostilité que l'on attribue aux opinions publiques vis-à-vis de l'élargissement passé.

Dès lors, il n'était pas envisageable de donner une réponse négative à ces deux pays, en laissant entendre qu'ils doivent payer la facture de l'élargissement précédent et servir de victimes expiatoires au mécontentement des opinions publiques européennes qui n'ont pas été consultées sur l'élargissement de 2004. Il ne faut pas non plus perdre de vue le fait que la Bulgarie et la Roumanie faisaient initialement partie du grand élargissement aux anciens pays satellites de l'URSS. Du fait d'une situation de départ bien plus difficile que les pays d'Europe centrale, la Bulgarie et la Roumanie ont accumulé des retards considérables qui expliquent que leur adhésion ait déjà été une première fois repoussée à 2007.

Il faut avoir l'honnêteté de dire que les pays qui ont adhéré en 2004, et même des adhésions plus anciennes, comme celle de la Grèce, du Portugal ou de l'Espagne, n'étaient pas justifiables du point de vue d'une application stricte des critères. Ces pays étaient également dans un état de préparation insuffisante, et eux aussi ont fait l'objet de certaines formes de suivi et de restrictions après leur adhésion. Au-delà, on peut se demander si la surveillance de l'application rigoriste des critères d'adhésion n'a pas été sensiblement renforcée avec le temps. Certains reproches faits à la Bulgarie et à la Roumanie ont été évités pour leurs prédécesseurs, et l'on peut penser que cette tendance ira en s'accroissant pour d'éventuelles futures adhésions (l'exemple turc semble aller dans ce sens).

⁵ *Key findings of the monitoring report on Bulgaria's preparedness for EU accession*, MEMO/06/345, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/345&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.

⊙ **Un souci de pragmatisme**

Alors pourquoi cette décision suscite-t-elle l'approbation de la majorité des acteurs européens, tant à la Commission qu'au Parlement ? L'idée qui a présidé aux élargissements précédents, et qui est encore partagée par de nombreux responsables européens (par exemple Josep Borrell et Franco Frattini), consiste à dire que ces pays auraient de bien meilleures chances de mener à bien les réformes à l'intérieur de l'Union qu'à l'extérieur. Dans une perspective pragmatique, il est évident que la Commission veut maintenir la pression car fondamentalement, elle se trouvait devant le dilemme suivant : elle n'avait pas d'autre option que d'accepter la Bulgarie et la Roumanie, car sinon ces deux pays allaient adhérer automatiquement en 2008 et la pression retombait. La Commission a donc opté pour une entrée immédiate, mais avec des mesures d'accompagnement très dures.

D'abord, les moyens de contrôle dont disposerait la Commission seraient plus efficaces. Il ne faut pas se laisser duper par le choix définitif des termes du rapport, qui résultent d'un souci diplomatique bien plus que d'une prétendue « démission » de la Commission, contrairement à ce qui lui est reproché. Bien au contraire, il est évident que la Commission entend maintenir la pression sur Sofia et Bucarest pour vaincre les dernières réticences.

Du point de vue des populations bulgares et roumaines, pour lesquels l'aboutissement du processus démocratique est essentiel, le choix de la Commission sera fortement salué. Car les citoyens de ces pays savent que de cette façon l'UE obligera leurs élites dirigeantes à construire un projet de société démocratique et transparent. De la même façon que la réunification allemande a permis de réintroduire l'État de droit en RDA, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE va servir de levier pour rompre définitivement avec le régime et les habitudes d'un pouvoir autocratique opaque et corrompu, hérité de l'ère communiste, voir du fin fond de la période ottomane.

C'est pour cette raison qu'un énième report de ces adhésions aurait eu des effets contre-productifs. L'élan des réformes se serait tari car la pression extérieure aurait diminué. Et cela aurait précisément affaibli les acteurs sociaux, économiques et politiques qui fournissent des efforts colossaux pour mener à bien les réformes structurelles induites par le processus d'adhésion. On a tendance à oublier que la procédure d'adhésion, combinant encouragements et pressions, constitue à ce jour la forme d'immixtion (volontairement acceptée) la plus forte dans les affaires intérieures d'un pays.

Et du point de vue des citoyens européens, et si les responsables politiques prenaient la peine de faire œuvre de pédagogie sur ce dossier complexe, ces sévères mesures de surveillance de la part de la Commission devraient leur prouver le sérieux avec lequel ce dossier est traité. Il est indéniable que certains hommes politiques européens, qui montent au créneau aujourd'hui pour dénoncer cette adhésion, ont tendance à appliquer le principe de « deux poids, deux mesures ». On aurait d'ailleurs souhaité que ces responsables et la Commission montrent autant de sévérité avec les adhérents de 2004, qui ne sont certainement pas exempts de problèmes de corruption, de criminalité organisée ou de problèmes agraires (la seule Pologne pourrait servir d'exemple édifiant en ce sens). Il faut aussi reconnaître qu'à cause de ce manque de rigueur en 2004, les « mauvais élèves » bulgare et roumain ont été examinés avec d'autant plus de sévérité, voire avec plus de sévérité que tout candidat antérieur (cette tendance se confirmant avec la candidature de la Turquie, contrairement à ce que semblent vouloir sous-entendre certains responsables politiques).

⊙ **Les mêmes règles pour tous ?**

D'ailleurs, on pourrait ici s'interroger sur l'absence de procédures pour rappeler à l'ordre les « anciens » membres de l'UE, qui ont contrevenu plus d'une fois aux normes qu'ils imposent avec une rigueur ostensible aux candidats à l'adhésion. Citons rapidement les faillites du système judiciaire français, la « berlusconisation » de l'État italien, les systèmes de sécurité alimentaire qui ont connu la

vache folle et le poulet aux dioxines... Comment justifie-t-on l'exigence de transparence sur les versements des subventions agricoles quand les autorités allemandes, françaises ou britanniques rechignent à publier jusqu'à aujourd'hui le nom de leurs grands bénéficiaires ? On est aujourd'hui certain que les nouveaux candidats vont détourner en masse les fonds européens. Parallèlement, on entend peu d'indignations quand en Calabre ou en Sicile des centaines de millions d'euros de fonds structurels sont détournés depuis de nombreuses années. Comment exige-t-on des pratiques de gouvernance transparentes de la part des pays candidats quand les milieux opaques du lobbysme à Bruxelles ou dans les capitales européennes se font de plus en plus présents ? La liste serait longue et il ne s'agit pas ici d'exposer les manquements des uns pour excuser ceux des autres.

L'UE n'a donc pas, contrairement à ce qu'elle semble penser, un crédit moral suffisant⁶ pour pointer un doigt accusateur et méprisant sur les problèmes indiscutablement importants que rencontrent tous les pays candidats dans la réforme de leurs systèmes. Tout sentiment de supériorité est déplacé, aujourd'hui, dans les capitales de la « vieille Europe », et ceux qui croient encore que l'élargissement de l'UE n'est rien d'autre que l'acceptation charitable de ses parents pauvres par la grande famille européenne méconnaissent les enjeux, ou ignorent délibérément la réalité.

L'élargissement profite à tous⁷, et le processus d'élargissement doit rester un partenariat. Au lieu d'agiter des passions douteuses dans les opinions publiques, les dirigeants européens devraient chercher à mettre en place les meilleures modalités de coopération pour résoudre les problèmes. C'est d'ailleurs ce qui se fait depuis longtemps en matière de coopération policière et judiciaire et, contrairement aux gros titres populistes que l'on voit fleurir dans la presse européenne, les responsables français ou allemands savent qu'il n'y aura pas de « déferlement criminel » en provenance de ces pays. Pas plus qu'il n'y aura une invasion de main-d'œuvre bon marché, puisque chaque membre de l'Union est libre de fermer son marché du travail dans un délai de 7 ans.

Dans cette perspective, il faut prendre en compte les équilibres sociaux et politiques qui entourent le processus d'adhésion de ces deux pays (car on a trop souvent tendance à oublier que l'adhésion implique autant les populations des pays candidats que de ceux qui les reçoivent). Les populations bulgares et roumaines ont dû faire de très grands efforts de rigueur, et les réformes fondamentales exigées par la transposition de l'acquis communautaire ont induit de profondes modifications dans les équilibres sociaux, économiques, institutionnels et politiques. L'envie d'adhésion est très forte dans ces pays, mais les sensibilités nationales le sont également. L'adhésion à l'UE, en dehors des bénéfices économiques et de l'amélioration des niveaux de vie, signifie pour ces pays leur réintégration dans « l'entité historique et culturelle "Europe" », dont ils estiment avoir été injustement exclus, non seulement par la guerre froide, mais plus fondamentalement par la rupture historique de l'empire ottoman.

Dès lors, toute réticence de la part de l'Europe est vécue comme dévalorisante et xénophobe. Il existe des groupes d'intérêt, issus du processus de transition, pour lesquels une adhésion à l'UE représente une menace directe sur leur pratique d'enrichissement frauduleux. Il est notable que ces acteurs « de l'ombre » misent de plus en plus sur des formations politiques populistes pour attiser ce sentiment de frustration de populations exaspérées par la lenteur des réformes et l'absence d'amélioration de leur vie quotidienne. Autant il est à la mode de parler de « fatigue démocratique » pour les pays d'Europe centrale, autant une ultime « humiliation » de la part de l'UE aurait pu avoir un impact fortement négatif sur le consensus social qui sous-tend le processus d'élargissement en Bulgarie et en Roumanie.

C'est donc dans cet esprit que la Commission semble avoir pris la décision de recommander l'adhésion, tout en surveillant étroitement les domaines qui nécessitent des réformes, sans risquer de briser l'élan nécessaire, et en se disant prête à user, le cas échéant, de moyens de pression pour

⁶ *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans.*

⁷ *Enlargement, two years after : an economic evaluation*, European Commission, Occasional paper N° 24, mai 2006.

accélérer l'accomplissement des réformes. Comme l'avait affirmé le président du Parlement européen, Josep Borrell, « il ne faut pas différer l'adhésion car ces pays seront encore moins prêts à adhérer en 2008 qu'ils ne le seront en 2007 »⁸. Cette formule illustre bien la prise de conscience, partagée par une majorité d'acteurs européens, qu'un report de l'adhésion serait contre-productif, et risque même de mettre fin aux réformes.

⊙ Des motifs inavoués ?

On peut néanmoins s'interroger sur la teneur politique à attribuer à l'avis de la Commission. Dans un climat de remise en cause du processus d'élargissement dans son ensemble, il est probable que la décision de clore la « grande vague d'élargissement » dès que possible ne soit pas exempte de calculs politiques. Il s'agit sans doute pour la Commission, à la demande des capitales européennes, d'afficher clairement que l'élargissement est clos pour un bon moment, en tentant par là de rassurer une opinion publique prétendument hostile sur le sujet.

Par ailleurs, il peut donc également s'agir d'un message adressé aux candidats actuels, qui peuvent désormais s'interroger sur les intentions réelles de la Commission de mener à bien les processus d'adhésion en cours, en premier lieu ceux de la Croatie et de la Turquie. Le message est d'une teneur encore plus négative pour les futurs candidats. L'air du temps est clairement à la fermeture des portes. Le président de la Commission a clairement indiqué que plus aucun autre pays ne pouvait espérer adhérer à l'Union avant qu'une solution institutionnelle n'ait été trouvée. Le terme de « pause » dans le processus d'élargissement a été peu apprécié par les futurs candidats, et a même fait l'objet d'un rectificatif de la part de la présidence finlandaise⁹. Parallèlement, alors que la chancelière allemande Angela Merkel indiquait qu'aucune promesse ne devait être faite au-delà des Balkans occidentaux, le Premier ministre français Dominique de Villepin affirmait que la réforme institutionnelle n'était pas la priorité¹⁰. En clair, plus aucun élargissement ne peut être prévu dans la situation actuelle, avant... 10 ans, 15 ans ? Sans se lancer dans la prospective, on peut dire qu'une forte ligne de fracture s'est aujourd'hui installée dans l'Union, entre ceux qui veulent mettre un frein au processus d'élargissement, et ceux qui souhaitent le poursuivre sans changer les règles du jeu. Les deux camps ont leurs arguments et n'hésitent pas à suspecter la partie adverse d'intentions criminelles, comme de vouloir « diluer » le projet politique pour les uns, ou préparer un repli protectionniste pour les autres.

⊙ Quelles perspectives ?

Pour conclure, on peut se demander, si cette décision n'a pas pour double effet de décrédibiliser définitivement le processus d'élargissement auprès des citoyens, tout en mettant ostensiblement fin à une phase qui n'a pas vocation à être reproduite. Garantissant une stabilité dans l'immédiat, la décision d'inclure la partie orientale de la péninsule des Balkans tout en excluant la perspective d'inclusion de sa partie orientale peut se révéler déstabilisatrice, non seulement pour les affaires internes de l'UE, mais également pour l'ensemble du continent.

⁸ Propos tenus lors d'une « audition publique », organisée par EuropaNova et Café Babel à la Maison de l'Europe, le 31 mars 2006.

⁹ Le Premier ministre finlandais, Matti Vanhanen, qui exerce actuellement la présidence de l'Union, a réaffirmé que si la capacité d'absorption de l'Union était une considération importante, elle ne devait pas « mener à créer de nouvelles conditions d'adhésion ». « Nous avons déjà une période de réflexion sur la Constitution. L'Europe ferait un grand pas en arrière si elle lançait une autre période de réflexion sur l'élargissement ». Il en a expliqué les conséquences pratiques : « cela voudrait dire que nous claquons la porte au nez de la Croatie malgré le fait qu'elle soit un candidat méritant ». Or il reste essentiel de conserver le caractère réaliste et tangible de la perspective européenne pour les pays des Balkans, sous peine de les « démoraliser ». Cette perspective serait, en effet, une motivation forte pour poursuivre les réformes et s'adapter aux normes européennes. Il a conclu en rappelant que la politique de l'élargissement était un succès et qu'elle devait être poursuivie.

¹⁰ Ces deux interventions ont eu lieu lors du International Bertelsmann Forum, les 22 et 23 septembre 2006.

L'erreur que l'on commet le plus souvent dans l'analyse du processus d'élargissement est de ne considérer que le point de vue des pays membres. Le débat qui couve autour de l'hypothétique adhésion turque a une fâcheuse tendance à « insulter l'avenir » en assénant des certitudes sur des évolutions politiques, économiques et sociales qui seront amenées à se déployer sur 15 ans. La déclaration récente de l'Ukraine sur son renoncement à se porter candidate à l'UE nous montre que la logique d'une demande d'adhésions sans fin est loin d'être la seule. Qui nous garantit que le consensus sur l'adhésion qui semble prévaloir aujourd'hui dans la société turque résistera au très long et lourd processus d'« européanisation » ? N'oublions pas que le degré d'intrusion extérieure et de bouleversement des équilibres internes qu'une société est prête à consentir pour adhérer à l'UE peut aussi être jugé trop important. En définitive, il appartient conjointement au peuple turc et aux peuples de l'UE de choisir. Et la réponse négative ne viendra peut-être pas du côté duquel on croit la deviner.

Cependant, une chose est sûre en matière d'élargissement. L'Union aura besoin de tous ses membres actuels, et à venir, pour entreprendre les indispensables réformes institutionnelles afin de mettre en œuvre un projet d'unification et de se donner une réelle capacité d'action. C'est sur cette question que nous devons concentrer nos débats aujourd'hui. Et l'opposition entre « élargissement » et « approfondissement » nous semble aujourd'hui artificielle car l'histoire nous enseigne que les précédents élargissements ont aiguillonné les réformes institutionnelles, en imposant le changement à des décideurs européens trop souvent dépourvus de vision et de volonté politique.