

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Jeudi
6 novembre 2008
Séance de 11 h 30

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

– Audition, commune avec la commission chargée des affaires européennes, de M. Olli Rehn, commissaire européen chargé de l'élargissement (*ouverte à la presse*)..... 2

**Présidence
de M. Axel Poniatowski,
*président***



Audition, commune avec la commission chargée des affaires européennes, de M. Olli Rehn, commissaire européen chargé de l'élargissement

La séance est ouverte à 11 heures 30

M. Axel Poniatowski, Président de la Commission des affaires étrangères. C'est avec un très grand plaisir, mais aussi avec un sentiment de responsabilité, en ce semestre de présidence française de l'Union européenne, que le Président Pierre Lequiller et moi-même vous accueillons, monsieur le Commissaire européen chargé de l'élargissement

La France s'est engagée à servir loyalement tout au long de sa présidence la cause de l'élargissement de l'Union avec les pays candidats que sont la Croatie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et la Turquie. Elle a cependant pris soin, et j'y souscris totalement, de préciser que l'élargissement ne pouvait se concevoir sans que la question institutionnelle ait été préalablement résolue. Certaines incertitudes persistant sur ce point, je souhaiterais connaître votre sentiment sur ce principe : pas d'élargissement sans Traité de Lisbonne.

M. Olli Rehn, commissaire européen chargé de l'élargissement. Messieurs les présidents, mesdames et messieurs les députés, c'est un honneur pour moi de pouvoir vous présenter le document de stratégie pour l'élargissement 2008-2009 que la Commission européenne a adopté hier. Faute d'annonce spectaculaire en la matière, je n'ai d'ailleurs pu, dans la salle de presse, voler alors la vedette ni à M. Barak Obama, élu Président des Etats-Unis, ni à Alessandro Del Piero, auteur de deux buts pour la *Juventus*...

Avant de vous présenter la situation dans chacun des pays concernés, permettez-moi de revenir sur le cadre général de notre politique en matière d'élargissement.

À ce jour, notre agenda est clair et stabilisé depuis que les chefs d'État et de gouvernement se sont penchés sur les perspectives de la politique d'élargissement lors du Conseil européen de décembre 2006, pour en confirmer le cadre.

Sur la base du consensus alors renouvelé, le premier pilier de notre action s'appuie sur le respect des engagements déjà pris – conformément à la locution *pacta sunt servanda* – et couvre l'Europe du Sud-est, à savoir les Balkans occidentaux et la Turquie. Ce choix du Sud-est répond à des intérêts stratégiques. La crise dans le Caucase a d'ailleurs souligné l'importance du Sud-est de l'Europe, la Turquie au premier plan, pour notre stabilité, pour nos besoins énergétiques ainsi que pour notre influence dans la région. De même, la crise financière et ses répercussions économiques ont montré combien l'Europe du Sud-est se trouve déjà intégrée économiquement à l'Union européenne.

S'agissant des Balkans occidentaux, il suffit de regarder une carte pour se rendre compte de leur importance pour la stabilité et la sécurité de l'Europe et la place centrale qu'ils occupent au cœur du territoire de l'Union, entourés par nos Etats membres depuis janvier 2007 et l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

La promesse d'une perspective européenne leur a été offerte dès le sommet de Thessalonique en juin 2003. Cette promesse agit depuis comme un facteur de pacification dans une région restée longtemps instable.

Le deuxième pilier de notre politique est celui de la conditionnalité : cette perspective européenne ne peut aboutir que si les pays candidats remplissent tous les critères posés à leur adhésion à l'Union. Ce n'est pas la rapidité, mais la qualité qui compte. Il s'agit, avec la conditionnalité, d'un processus graduel et bien maîtrisé, qui tient également compte de

la capacité d'intégration de l'Union. Contrairement à certaines opinions exprimées, il n'y a aucun automatisme dans les négociations d'adhésion.

C'est sur ces principes que reposent les conclusions du « paquet élargissement 2008 » adoptées hier. Au regard des progrès enregistrés cette année, l'avancement des Balkans occidentaux sur la voie européenne en 2009 m'apparaît comme une perspective réaliste. Une fois encore, la stabilité compte plus que la rapidité.

Les négociations d'adhésion avec la Croatie progressent à un rythme régulier. Sur trente-cinq chapitres des négociations d'adhésion, vingt et un ont été ouverts, et la Présidence française ne ménage pas ses efforts pour permettre l'ouverture de la majorité des chapitres restants d'ici la fin de l'année.

Certes, des réformes difficiles demeurent – réforme du système judiciaire ; lutte contre la corruption et le crime organisé, auquel sont attribués les récents assassinats commis à Zagreb ; réforme du secteur naval entre autres –, mais j'ai bon espoir que le gouvernement croate traduise en actes sa volonté politique.

Sur la base des progrès effectués par la Croatie, il devrait être possible d'atteindre la phase finale des négociations d'adhésion à la fin de l'année 2009, pour autant que le pays remplisse toutes les conditions nécessaires. C'est la raison pour laquelle nous proposons une feuille de route conditionnelle et indicative à la Croatie qui vise à orienter de façon plus rigoureuse sa préparation.

Mais, soyons clairs, cette feuille de route est un encouragement, pas un chèque en blanc. Le calendrier indicatif devra peut-être être adapté au regard des progrès effectués par la Croatie. La balle est clairement dans le camp de cette dernière. La Commission exercera un suivi attentif et régulier des progrès effectués par la Croatie pour s'assurer que les conditions posées sont remplies.

En Serbie, le nouveau gouvernement, entré en fonction en juillet dernier, affiche un ambitieux programme de réformes, plaçant l'intégration dans l'Union européenne au premier plan. Un pas concret sur cette voie a déjà été réalisé avec la signature d'un accord de stabilisation et d'association en avril dernier, juste avant les élections législatives. Sa mise en œuvre ne pourra toutefois intervenir que lorsque la pleine coopération des autorités serbes avec le Tribunal pénal international pour la Yougoslavie de La Haye aura été reconnue par tous les Etats membres de l'Union. La Serbie doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour arrêter les deux derniers fugitifs, dont Ratko Mladic. Elle a déjà livré quarante-quatre des quarante-six criminels de guerre recherchés, mais il lui faut poursuivre cette traque.

Si la Serbie conduit les réformes nécessaires et remplit les conditions, elle pourrait, dans le meilleur des cas, obtenir le statut de candidat à l'Union européenne vers la fin 2009.

Ce pays a un rôle majeur à jouer dans la région. L'Union attend qu'elle le joue pleinement, y compris par une approche constructive autorisant la participation du Kosovo dans certaines enceintes régionales et internationales, ainsi que le déploiement de la mission européenne pour l'Etat de droit – EULEX. Des négociations sont en cours au sein du Conseil de sécurité des Nations unies sur ce dernier point qui, je l'espère, aboutiront dans les prochains jours.

Le Kosovo, pour sa part, doit confirmer et concrétiser son engagement en faveur d'une société démocratique et multi-ethnique. L'Union européenne est déterminée à apporter

son aide pour assurer le maintien de la paix et de la stabilité, grâce notamment à la mission EULEX.

Le Conseil européen a également souligné, en décembre 2007 et en juin de cette année, la volonté de l'Union de contribuer au développement économique et politique du Kosovo, grâce à une perspective européenne claire, à l'instar de celle des autres partenaires dans la région. La Commission présentera à l'automne 2009 une étude de faisabilité visant à déterminer les modalités selon lesquelles le Kosovo peut progresser dans le cadre du processus de stabilisation et d'association.

La Turquie – je connais la sensibilité de la question turque en France – présente des enjeux certes différents, mais non moins stratégiques, comme a pu en témoigner la crise dans le Caucase. Médiateur dans les conflits israélo-palestinien et israélo-syrien, force de proposition pour la stabilisation du Caucase, auteur d'une ouverture diplomatique pour normaliser les relations avec l'Arménie, ce pays confirme par son attitude sa place centrale, tant dans la région que comme interface avec l'Union européenne.

D'un point de vue économique, le taux de croissance impressionnant et la stabilisation macro-économique des cinq dernières années doivent beaucoup à la perspective d'adhésion à l'Union. La Turquie offre à nos entreprises d'importants débouchés commerciaux. La France est en fait le deuxième investisseur en Turquie.

L'énergie est le domaine où les bénéfices mutuels du processus d'adhésion sont peut-être les plus évidents. La Turquie a un rôle clé à jouer pour aider l'Union à assurer la sécurité et la diversification de ses approvisionnements énergétiques.

Enfin, sur le plan politique, la Turquie vient d'éviter une crise majeure pour la deuxième année consécutive. J'ai la faiblesse de penser que la perspective européenne n'y est pas pour rien.

Je suis ainsi reconnaissant à la Présidence française pour les efforts qu'elle déploie afin que le processus de négociation se poursuive à son rythme. Mais rythme et résultats dépendent bien évidemment, en premier lieu, des réformes effectives mises en œuvre par la Turquie. J'attends également de la Turquie une contribution positive au processus de négociation en cours sur la réunification de Chypre, pour lequel l'année 2009 doit être décisive.

Pour conclure, je suis tenté de considérer qu'en matière d'élargissement, les Cassandre ont encore eu tort en 2008. Au début de l'année, beaucoup redoutaient que la question du statut du Kosovo ne remette en question la stabilité des Balkans. En Turquie, une nouvelle crise politique couvait. Mais, une fois encore, la perspective européenne offerte à la région a vu son pouvoir stabilisateur confirmé.

Si le regard s'est récemment tourné vers le Caucase et la Russie, puis vers les places boursières, il faut néanmoins continuer notre action stabilisatrice en Europe du Sud-est : l'intégration des Balkans dans l'Union européenne et les négociations d'adhésion à un rythme soutenu avec la Turquie.

En dépit d'une stabilité relative en Europe du Sud-est, nous n'avons certes pas atteint la « fin de l'histoire ». C'est la raison essentielle pour laquelle nous devons poursuivre nos efforts avec détermination pour la pacification et la stabilisation dans cette région européenne importante.

M. Pierre Lequiller, Président de la Commission chargée des affaires européennes. Si j'ai beaucoup d'admiration pour le travail que vous réalisez en tant que

Commissaire à l'élargissement, il n'en reste pas moins qu'il est plus difficile d'approfondir que d'élargir. Or, si l'on veut une Europe qui fonctionne mieux, on ne peut sans arrêt élargir sans approfondir – à l'image de la future présidence tchèque qui voudrait déjà l'entrée de la Croatie en passant outre la ratification du traité de Lisbonne. Il existe aussi des objectifs politiques en Europe et l'approfondissement de l'Union en est un.

Pour ce qui est des pays candidats, la Croatie a des problèmes de frontière avec la Slovénie, et l'on y constate également une régression démocratique avec l'assassinat de journalistes. Une réforme du système judiciaire y est indispensable.

S'agissant de l'ARYM, comment évolue le problème politique que constitue sa querelle avec la Grèce à propos de son nom ?

Quant à la Turquie, outre que je reste hostile sur le fond à son entrée dans l'Union européenne, les journalistes continuent à y être arrêtés en dépit du vote de la loi sur la presse, tandis que la question chypriote reste bloquée. Ce pays, dont la situation politique intérieure s'est dégradée avec la crise constitutionnelle et le procès du réseau armé clandestin *Ergenekon*, ne sera-t-il pas d'ailleurs conduit, avec la crise financière, à demander l'aide du FMI comme en 2001 ?

On peut regretter par ailleurs que la Bosnie-Herzégovine n'en finisse pas avec les problèmes ethniques, ce qui lui permettrait de se libérer de la tutelle internationale et du bureau de son Haut représentant.

M. Olli Rehn. Concernant le débat entre approfondissement et élargissement, il nous faut trouver un équilibre entre la perspective stratégique de la politique d'élargissement, qui est très importante pour la stabilité et la sécurité en Europe du Sud-est, et la capacité d'intégration de l'Union, laquelle implique que cette dernière dispose d'institutions et d'un budget qui lui permettent de protéger ses citoyens, de faire avancer ses valeurs et de défendre ses intérêts.

Pour autant, la question de l'élargissement n'a pas joué un rôle dans le refus irlandais de ratification du Traité de Lisbonne. Le concept d'élargissement ne doit donc pas devenir un bouc émissaire *a posteriori*.

Le Président Pierre Lequiller. C'est une question qui a en revanche joué un rôle important dans le non français lors du référendum sur la Constitution européenne.

M. Olli Rehn. Les sondages ont surtout montré, me semble-t-il, l'importance du rôle joué à cette occasion par les difficultés économiques et sociales et par la coupure entre les politiques et les citoyens.

Il est en tout cas clair pour moi comme pour une majorité d'Européens, que nous avons besoin du Traité de Lisbonne pour que l'Union européenne fonctionne mieux. Cela étant, nous ne pouvons faire de pose dans le travail qui est le nôtre en Europe du Sud-est, dont la stabilité est importante pour l'Union européenne.

Parmi les candidats actuels, la Croatie sera probablement le prochain pays à la rejoindre. En tout état de cause, le calendrier que nous avons à l'esprit pour l'adhésion de la Croatie est plus long que celui concernant la ratification et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Le processus d'adhésion peut donc avancer en parallèle avec celui de la ratification. Il n'existe pas de contradiction entre les deux. Il ne serait donc pas raisonnable de faire de la Croatie un otage de la ratification du Traité de Lisbonne.

En cinquante ans de construction, l'Union a obtenu des résultats remarquables grâce à la combinaison de son approfondissement politique et de son élargissement graduel. Pendant les vingt dernières années, nous avons construit le marché intérieur, permis la libre circulation des personnes, créé la monnaie unique, renforcé notre politique étrangère et de sécurité commune, et jeté les bases d'un renforcement de la politique de sécurité intérieure. Dans la même période, nous avons plus que doublé le nombre de nos membres, passant d'une communauté de douze Etats en 1986 à une Union à vingt-sept en 2007.

L'approfondissement et un élargissement graduel et bien maîtrisé peuvent avancer en parallèle.

J'en viens à la question de la Turquie, qui est importante en France. Vous avez fait allusion à la réforme de la loi en matière de liberté d'expression, dont la mise en œuvre doit être poursuivie de manière efficace. Les recours contre les journalistes sont déjà beaucoup moins nombreux aujourd'hui qu'il y a un ou deux ans. On assiste surtout à une attaque forte de la part de quelques acteurs politiques ou administratifs contre les médias turcs. Or, on le sait, attaquer continuellement les journalistes peut donner l'impression que l'on veut exercer une pression politique contre les médias. Il est donc important que les politiques donnent l'exemple en matière de respect de la liberté d'expression.

La question clé concernant la société turque est de savoir si les deux tendances de la société turque, c'est-à-dire les démocrates musulmans et les laïcs, peuvent parvenir à un *modus vivendi* en matière notamment de mode de vie. Il est essentiel que ce pays mette toute son énergie dans la mise en place des réformes nécessaires pour améliorer la qualité de vie des citoyens turcs et pour avancer dans le processus d'adhésion avec l'Union européenne, plutôt que dans des batailles politiques internes.

Le voyage est au moins aussi important que la destination. J'entends ici par voyage les réformes qui améliorent l'Etat de droit et les libertés fondamentales pour les citoyens turcs. Ce voyage est la question clé du processus d'adhésion de la Turquie.

M. François Loncle. J'approuve entièrement votre intervention concernant la Turquie. On ne trouve pas en France que des responsables politiques hostiles à l'adhésion à terme de la Turquie, une fois remplies les conditions nécessaires. Je m'étonne d'ailleurs que les opposants à cette adhésion puissent être dans le même temps les vibrants partisans de celle de la Bosnie-Herzégovine ou du Kosovo, alors que cela pose d'immenses problèmes et que l'indépendance de ce dernier pays a été un exemple de balkanisation dont le monde n'avait pas besoin.

De même, la Croatie ne doit pas être otage, parce qu'elle n'y peut rien, de la ratification du Traité de Lisbonne.

Pour autant, un problème préoccupant se pose avec la corruption – je ne pense pas là à la Turquie. L'Union européenne dispose-t-elle des moyens techniques et financiers aptes à briser le développement de la corruption, y compris d'ailleurs dans des pays déjà membres – je pense à l'un des deux qui nous ont rejoints en 2004, où l'emprise des mafias sur l'ensemble du corps politique, social et économique s'est aggravée ?

M. Jacques Myard. Monsieur le Commissaire, votre remarque selon laquelle le voyage est aussi important que la destination m'a rappelé cette formule de Sacha Guitry : « Le meilleur moment de l'amour, c'est quand on monte l'escalier » ! (*Sourires.*)

L'élargissement est inéluctable. Il faut cesser de voir l'Europe telle que certains l'ont vue dans les années cinquante : outre que le monde n'est plus divisé en blocs et que la globalisation va transformer l'Union européenne, l'Europe doit se simplifier en appliquant rapidement le principe de subsidiarité, problématique à laquelle le Etats de Lisbonne ne répond pas. Approfondir avant d'élargir est donc un faux problème.

M. Olli Rehn. Concernant la corruption et le crime organisé, ce qui compte, pour prendre l'exemple de la Croatie, c'est la façon dont le gouvernement a réagi à l'assassinat du rédacteur en chef d'un hebdomadaire indépendant et de son directeur. Sa réaction a, me semble-t-il, été efficace. Le Premier ministre, M. Sanadec, a ainsi changé les ministres de l'intérieur et de la justice, afin de nommer à leur place deux professionnels, ainsi que les chefs de la police et de la sécurité – le nouveau titulaire de ce dernier poste a joué un rôle clé dans l'arrestation d'Ante Gotovina en décembre 2005. Pour autant, la Croatie devra donner la preuve de résultats concrets dans la lutte contre la corruption et le crime organisé, qui causent un véritable traumatisme dans la population croate.

Concernant la Turquie, les uns estiment qu'elle ne peut devenir un membre de l'Union européenne pour des raisons culturelles, religieuses voire géographiques, tandis que d'autres pensent qu'elle pourrait l'être à terme pour des raisons géopolitiques. Pour ma part, j'ai beaucoup de sympathie pour ceux qui pensent que parallèlement aux discussions – car il est essentiel que la Turquie soit parmi nous plutôt qu'avec l'Asie ou la Russie – l'Union européenne doit approfondir ses institutions et son mode de fonctionnement.

S'agissant de la mondialisation économique, il me semble préférable, plutôt que d'adopter une politique de confrontation avec la Russie, de travailler à un rapprochement des pays de l'Europe de l'Est avec l'Union européenne. Pour ces raisons, Mme Ferrero-Waldner, la Commissaire européenne en charge des relations extérieures, fera des propositions pour renforcer la politique de voisinage en créant un partenariat avec l'Europe de l'Est. Il faut en la matière faire tout ce qui est possible économiquement et politiquement, même s'il n'y a pas de perspective d'adhésion. Peut-être faudrait-il réfléchir à une zone économique élargie, à l'image de l'espace économique européen, qui ne pourrait que renforcer l'importance de l'Union européenne dans l'économie mondiale, par exemple dans les négociations commerciales à l'OMC. Il serait à cet égard important de créer une zone de libre-échange avec l'Ukraine.

Le Président Axel Poniatowski. Vous justifiez l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne par le fait qu'il est préférable que ce pays soit plus proche de l'Europe que de la Russie. Cela signifie-t-il que vous excluez totalement que la Russie puisse un jour faire partie de l'Union européenne ?

M. Olli Rehn. Pour être le Commissaire européen issu de la région de l'Union la plus proche de la Russie, j'estime que des pays d'Europe de l'Est comme l'Ukraine peuvent se rapprocher de l'Union européenne économiquement et politiquement tout en continuant d'entretenir des relations économiques préférentielles avec la Fédération de Russie. C'est une situation gagnante-gagnante. Déjà, au sein même de l'Union, la Finlande a des relations réalistes mais raisonnables avec la Russie.

En tout cas, aussi longtemps que cette dernière se considérera comme une superpuissance ne concevant les relations internationales que comme un rapport de force, aucun rapprochement ne sera possible avec l'Union européenne, qui ne conçoit que des relations pacifiques entre Etats, fondées sur la loi et les institutions.

Pour autant, si elle ne peut accepter ce qui s'est passé en Géorgie, il est dans l'intérêt de l'Europe d'intégrer la Russie dans une organisation occidentale reposant sur la loi et la coopération institutionnelle, par exemple en signant un accord de partenariat avec la Russie. La Commission, après une discussion approfondie, a d'ailleurs estimé qu'il était temps d'ouvrir des négociations pour un partenariat nouveau avec la Fédération de Russie.

Le Président Axel Poniatowski. Il s'avère que l'appréciation de chacun des pays de l'Union européenne en matière d'élargissement dépend des pays qu'il a comme voisins les plus proches.

Il me reste, monsieur le commissaire Rehn, à vous remercier très sincèrement de nous avoir fait cette présentation sur la stratégie d'élargissement de l'Union européenne.

La séance est levée à douze heures trente

—