

**LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE
SON ÉLARGISSEMENT**

N° 71, juillet 2010

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	F. Korthals Altes
Vice-président	W.J.M. van Genugten
Membres	M ^{me} S. Borren MA M ^{me} L.Y. Gonçalves-Ho Kang You M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter M ^{me} M. Sie Dhian Ho A. van Staden Lt. Gén. e.r. M.L.M. Urlings M ^{me} H.M. Verrijn Stuart J.J.C. Voorhoeve
Secrétaire	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

Commission conjointe sur la capacité d'absorption

Président	A. van Staden
Vice-présidente	M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel
Membres	M ^{me} M.G.W. den Boer W.F. van Eekelen T.P. Hofstee E. Jansen M ^{me} C.M. Megens W.L.E. Quaedvlieg J.Q.Th. Rood C.G. Trojan J.W. de Zwaan
Membre d'honneur	E.P. Wellenstein
Expert externe	P.J.G. Kapteyn
Secrétaire	M ^{me} D.E. Comijs

Sommaire

Avant-propos

I	Introduction	7
	I.1	Un concept problématique 8
	I.2	Multidimensionnalité de la capacité d'absorption 9
	I.3	Le point sur la poursuite de l'élargissement 10
II	Les différentes dimensions de la capacité d'absorption	12
	II.1	Introduction : Remarques générales sur l'élargissement 12
	II.2	Examen des dimensions 14
III	La perspective néerlandaise	30
	III.1	Motifs des réserves néerlandaises 30
	III.2	État d'esprit de la population 31
	III.3	Point de vue de l'AIV 36
IV	Considérations finales	39
	IV.1	L'importance de la préadhésion 39
	IV.2	Réponse à la question principale 40
	IV.3	Conclusion 44
V	Résumé	45

Annexe I	Demande d'avis
Annexe II	Développement des critères d'adhésion de Copenhague (1993)
Annexe III	Liste d'abréviations

Avant-propos

Le 20 décembre 2009, le gouvernement et la Chambre des représentants ont demandé à l'AIV de formuler un avis sur la capacité de l'Union européenne à absorber de nouveaux membres (texte de la demande à l'annexe I). Cette demande d'avis était la première signée conjointement par le gouvernement et par la Chambre des représentants. La question soumise à l'AIV portait notamment sur les facteurs déterminant ce que l'on nomme la « capacité d'absorption » de l'UE. Le gouvernement et la Chambre des représentants ont subdivisé cette question en onze sous-questions renvoyant entre autres à des aspects institutionnels et économiques ainsi qu'au soutien de l'opinion publique. La réponse aux questions posées devrait venir idéalement avant la publication par la Commission européenne de son rapport annuel sur l'état d'avancement de la politique d'élargissement à l'automne 2010.

Le présent avis a été préparé par une commission conjointe de l'AIV, complétée d'experts externes. La commission se compose de : A. van Staden (Commission Intégration européenne - CEI, président), M^{me} M.G.W. den Boer (CEI), W.F. van Eekelen (CEI), T.P. Hofstee (Commission Droits de l'homme - CMR), E. Jansen (CEI), P.J.G. Kapteyn (expert externe), M^{me} C.M. Megens (Commission Paix et sécurité - CVV), M^{me} P.C. Plooij-van Gorsel (CEI, vice-présidente), W.L.E. Quaedvlieg (CEI), J.Q.Th. Rood (CEI), C.G. Trojan (CEI), E.P. Wellenstein (membre d'honneur) et J.W. de Zwaan (CEI). S. Fazili (Direction Intégration européenne - DIE/EX) a été la personne de contact officielle. Le secrétariat a été confié à M^{me} D.E. Comijs, assistée de D.A. Wegen et P. Koning (stagiaires).

L'avis comporte quatre chapitres. Le chapitre d'introduction porte principalement sur les aspects problématiques du concept de capacité d'absorption. Vient ensuite l'analyse des cinq dimensions attribuées à ce concept, à savoir la dimension administrativo-institutionnelle, la dimension économique, la dimension budgétaire, la dimension du soutien de l'opinion publique et la dimension géopolitique. Les questions concernant la police et la justice y font l'objet d'une attention particulière. Le troisième chapitre aborde le sujet sous une perspective néerlandaise. Pourquoi les Pays-Bas sont-ils de ceux qui exigent une stricte application des critères d'adhésion ? L'avis se penche aussi sur les causes de l'attitude négative d'une part relativement importante de la population néerlandaise vis-à-vis de l'élargissement de l'UE. Dans les considérations finales du chapitre quatre, l'AIV répond à la question principale, à savoir : comment donner suite aux conclusions et recommandations de la Commission européenne, telles qu'elles figurent dans sa communication sur la stratégie d'élargissement 2006-2007. L'avis se clôture par un résumé.

L'AIV a arrêté cet avis en sa séance du 2 juillet 2010.

I Introduction

Concernant l'élargissement de l'Union européenne (UE), le Conseil européen de Copenhague est parvenu en 1993 à la conclusion que « la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats¹. Treize ans plus tard, le Conseil européen a, surtout sur les instances de la France, qualifié explicitement la capacité d'absorption de l'UE de critère indépendant lors de l'examen de l'admission de nouveaux États membres. La Commission européenne a défini le concept de manière très générale comme « la faculté de l'UE d'accueillir de nouveaux membres à un moment donné ou dans un période donnée, sans mettre en péril les objectifs politiques établis par les traités ». La Commission pense que la stratégie politique de l'UE en matière d'élargissement doit comporter trois éléments clés :

1. des garanties pour la poursuite de l'intégration européenne ;
2. des critères d'adhésion stricts pour les pays candidats ; et
3. des garanties pour la légitimité démocratique du processus d'élargissement par le biais d'une meilleure communication avec les citoyens².

Dans une annexe au document précité³, la Commission introduit l'expression « capacité d'intégration » comme variante du syntagme « capacité d'absorption ». Les termes employés – « la capacité d'absorption, ou plutôt la capacité d'intégration » – semblent indiquer la préférence de la Commission pour cette seconde possibilité. Toutefois, elle ne fournit aucune explication ni argumentation concernant cette préférence supposée. Il est vraisemblable que la Commission ait été sensible à la réaction des États membres qui estiment que le mot « absorption » suggère aussi l'annexion, l'appropriation de pays. Ce qui irait à l'encontre du principe selon lequel les États membres demeurent les composantes inaliénables de la construction européenne⁴. *Comme la demande d'avis parle uniquement de « capacité d'absorption », l'AIV conservera ce terme bien que, selon lui, le syntagme « capacité d'intégration » traduise mieux le lien avec les objectifs politiques et le caractère dynamique de la coopération européenne. L'AIV propose au gouvernement de réfléchir à la possibilité d'utiliser à l'avenir le terme de capacité d'intégration.*

- 1 Initialement, cette considération a surtout été dictée par la crainte que la structure institutionnelle de l'UE ne soit pas capable de faire face à l'élargissement. En effet, les changements institutionnels prévus dans les traités d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne n'avaient pas encore eu lieu.
- 2 Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006-2007*, 8 novembre 2006.
- 3 Commission européenne, *Rapport spécial sur la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres*, p. 17.
- 4 Voir Fabian Amtenbrink, *On the European Union's Institutional Capacity to Cope with Further Enlargement*, S. Blockmans et S. Prechal (éd.), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union* (La Haye : T.M.C. Asser Press, 2007), p. 113.

I.1 Un concept problématique

Malgré les efforts entrepris par la Commission pour affiner le concept de capacité d'absorption, force est de constater qu'il reste problématique pour plusieurs raisons⁵. Premièrement, la signification plus ou moins officielle attachée à ce concept pêche par un *manque de précision* : par son caractère vague, il peut facilement donner lieu à des interprétations subjectives en fonction des besoins politiques du moment. C'est pourquoi il est indispensable de mieux circonscrire cette notion⁶. Deuxièmement, la capacité d'absorption est souvent considérée comme une valeur statique, c'est-à-dire invariable. Or, c'est un concept *dynamique* qui évolue avec le temps. C'est une donnée importante au vu de la durée potentielle des négociations d'adhésion (dix à quinze ans). Au cours d'un long processus de négociation, les facteurs que l'UE doit prendre en compte varieront aussi considérablement. Ainsi, dans la crise financière et économique actuelle, les pays de l'UE disposent d'une marge de manœuvre plus réduite qu'en période de forte croissance économique pour assurer une aide financière aux pays candidats, en plus du soutien exceptionnel qu'ils offrent déjà à certains États membres, surtout méridionaux, pour alléger leur dette⁷.

Troisièmement, il ne faut pas oublier que, dans le passé, l'élargissement a accéléré sur divers plans le processus d'intégration. L'interaction de l'*élargissement* et de l'*approfondissement* révèle une dynamique aux effets parfois imprévus⁸. Non seulement, la capacité d'intégration varie dans le temps, mais elle dépend aussi des choix politiques de l'UE. À titre d'exemple, une réforme structurelle de la politique agricole commune (PAC) peut avoir des conséquences sur la capacité d'étendre cette politique à de nouveaux pays.

Quatrièmement, il est faux de croire que les avantages de l'intégration se limitent au profit qu'en dégagent quelques États membres et que, par conséquent, ils diminueront si le nombre de pays augmente. Frank Vibert signale à juste titre qu'une grande partie des bénéfices de l'adhésion à l'UE repose sur le fonctionnement des règles communautaires dont la valeur grandit à mesure qu'augmente le nombre de pays qui souscrivent à ces règles et les respectent⁹. C'est particulièrement vrai dans le contexte du marché

5 Pour un avis concordant, voir Michael Emerson et al., *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?* (Bruxelles : CEPS Policy Brief, septembre 2006).

6 Que l'on utilise le terme de capacité d'absorption ou de capacité d'intégration ne modifie pas le problème.

7 Voir AIV, *De EU en de crisis: lessen en leringen*, avis n° 68, La Haye, janvier 2010.

8 Voir aussi différentes contributions à l'ouvrage de Blockmans et Prechal cité à la note 4.

9 Frank Vibert, « Absorption capacity: the wrong European debate », *openDemocracy* (Londres : publication en ligne, 2006).

intérieur où les économies d'échelle et les avantages de la spécialisation s'accroissent proportionnellement au nombre d'acteurs.

Cinquièmement, il est un peu vain de discuter *in abstracto* de la capacité d'absorption de l'UE. En effet, sa faculté d'intégrer de nouveaux pays sans compromettre le processus d'intégration étant largement influencée par la taille des pays adhérents et leur situation spécifique, elle devra être évaluée au cas par cas. Hormis le fait qu'il constitue un acte de solidarité et de justice historique, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale a surtout été justifié dans le passé par l'argument politique selon lequel cet élargissement servirait la stabilité de l'Europe dans son ensemble. En effet, l'UE peut aussi être perçue comme une communauté de sécurité¹⁰ qui a le potentiel nécessaire pour exporter de la stabilité vers des régions et pays en proie à des conflits manifestes ou latents (*frozen conflicts*). Le revers de la médaille est qu'en accueillant des pays situés dans des zones de tension, l'UE peut elle-même importer des problèmes de sécurité. La question cruciale est donc de savoir si ces problèmes peuvent être résolus à plus ou moins brève échéance par les institutions européennes. L'interminable question chypriote en est une illustration flagrante et négative.

1.2 Multidimensionnalité de la capacité d'absorption

Enfin, le concept de capacité d'absorption est d'un emploi malaisé, car il englobe divers facteurs très différents. Les indications fournies par ces facteurs ne vont pas nécessairement dans le même sens, c'est-à-dire dans le sens de l'élargissement ou du non-élargissement. Selon le présent avis, la capacité d'intégration de l'UE possède cinq dimensions :

1. l'aspect *administrativo-institutionnel* : les effets sur la capacité d'action de l'UE, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ;
2. l'aspect *économique* : les effets sur l'évolution générale de la richesse dans l'UE, laquelle dépend notamment du fonctionnement du marché intérieur, compte tenu des exceptions et des clauses de sauvegarde ;
3. l'aspect budgétaire : les effets sur le volume et la composition du budget de l'UE, notamment sous l'angle de la discussion concernant la PAC et les dépenses futures dans le cadre des Fonds structurels et régionaux ;
4. l'aspect politique par excellence de l'acceptation de l'opinion publique : les effets de la poursuite de l'élargissement sur le degré d'identification des citoyens avec le projet d'intégration européenne et le soutien qu'ils lui accordent. Conformément à ce qui a été dit auparavant sur les facteurs spécifiques aux pays, l'AIV rappelle que le degré d'acceptation du public varie d'un État à l'autre et est conditionné, entre autres, par la qualité des relations avec le pays candidat spécifique et les affinités avec ce pays ;

¹⁰ Au sens où on l'entend généralement dans la littérature scientifique, c'est-à-dire une communauté parvenue à pacifier durablement les relations entre ses membres, si bien que l'option de la violence n'est plus à l'ordre du jour dans le règlement d'éventuels conflits.

5. l'aspect *géopolitique*, c'est-à-dire l'impact de la poursuite de l'intégration sur les relations de l'UE avec les États tiers voisins (par exemple, dans le cas de l'adhésion turque, les relations avec le Moyen-Orient et le Caucase du Sud, ainsi qu'avec l'environnement plus large)¹¹.

Ces cinq dimensions seront analysées dans le chapitre suivant. Les questions formulées dans la demande d'avis y seront également abordées. L'avant-dernière, qui concerne la « capacité d'absorption » versus « capacité d'intégration », a d'ailleurs déjà été évoquée supra. L'AIV reviendra sur la onzième et dernière question (concernant la politique actuelle de l'UE par rapport à la capacité d'absorption) dans le chapitre IV. Cette question revêt une importance capitale dans le jugement final de l'AIV.

L'AIV estime que, dans la mesure où la capacité d'absorption peut être renforcée par la politique, il est souhaitable d'axer la politique sur cet objectif. Alors que le concept de capacité d'absorption fait penser en premier lieu aux coûts possibles de la poursuite de l'élargissement, l'AIV souhaite aussi mettre l'accent sur le prix du non-élargissement, c'est-à-dire ses éventuels effets néfastes sur les relations avec les pays voisins/candidats à l'adhésion ainsi que sur l'évolution interne de ces pays et son coût potentiel pour l'UE si, ou tant qu'elle ne peut leur offrir de réelles perspectives d'adhésion. L'UE doit donc se pencher sur deux questions : premièrement, la balance entre les coûts de l'élargissement et les coûts du non-élargissement et deuxièmement, les possibilités qui s'offrent à elle pour parer autant que possible les effets négatifs de la non-intégration.

1.3 Le point sur la poursuite de l'élargissement

Au regard de l'éventuel élargissement de l'UE, la situation peut être résumée comme suit. Pour l'instant, neuf pays sont concernés. Trois d'entre eux sont déjà reconnus comme candidats, à savoir la Croatie, la Turquie et la Macédoine. Avec sa demande d'adhésion de juillet 2009, l'Islande peut être considérée comme le quatrième, étant donné qu'elle a déjà adopté une partie de l'acquis communautaire classique dans le cadre de l'Espace économique européen. De manière générale, on s'attend à ce que la Croatie soit le premier pays de ce groupe à rejoindre l'UE. La Macédoine ne pourra vraisemblablement pas adhérer à l'Union tant que la querelle avec la Grèce sur son nom ne sera pas vidée. Avec la Turquie, les négociations d'adhésion ont été entamées en 2005. Elles avancent très lentement et leur issue est incertaine. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro et la Serbie sont considérés comme des candidats potentiels. Trois d'entre eux, à savoir l'Albanie, le Monténégro et la Serbie, ont déjà introduit une demande d'adhésion.

Nous avons donc affaire à pas moins de neuf cas extrêmement différents, avec des relations parfois très délicates entre les intéressés. Cette situation exige non seulement des décisions bien pesées au cas par cas, mais aussi une attention constante pour le contexte de toute la région. Relever ce défi compliqué, aux multiples facettes, nécessite ici et maintenant une stratégie mûrement réfléchie.

11 L'AIV a déjà formulé divers avis sur la question. Voir e.a. AIV, *Naar rustiger vaarwater: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie*, avis n° 9, La Haye, juillet 1999, et AIV, *Turkije: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie*, avis n° 37, La Haye, juillet 2004.

Nul ne sait encore si tous ces pays pourront adhérer à l'Union dans un avenir proche. Mais, dans les conclusions du Sommet européen de décembre 2006, il est dit clairement que l'avenir des pays des Balkans occidentaux réside dans l'UE. Dans le cadre du présent avis, l'AIV se gardera de prendre position sur l'endroit où doivent être finalement tracées les frontières de l'UE. L'« Europe » est de toute évidence une construction politique, et les avis concernant les pays qui peuvent en faire partie changent au fil du temps, sous l'influence des nouveaux événements, idées et expériences politiques.

En ce qui concerne les autres pays situés à proximité de l'UE, il est utile de rappeler l'existence de la Politique européenne de voisinage (PEV), qui a été présentée en 2003. Il s'agit d'un cadre pour les relations avec les nouveaux voisins de l'Union élargie, basé sur des valeurs communes et axé sur une approche à long terme des réformes, du développement durable et des relations commerciales. Son objectif est d'étendre la zone européenne de stabilité politique et d'état de droit, et de promouvoir l'échange mutuel de capital humain, d'idées, de connaissances et de culture¹². La PEV ne renferme pas de promesse d'adhésion, elle vise simplement à faire participer les pays concernés au marché commun et à la poursuite de son intégration et de sa libéralisation, tout en encourageant la libre circulation des personnes, des biens, des services et du capital. La PEV a inspiré la création de l'Union pour la Méditerranée¹³, à l'initiative du président Sarkozy, et du Partenariat oriental¹⁴, à l'initiative de la Pologne et de la Suède. Les pays des Balkans qui ne peuvent pas encore adhérer à l'Union ont indéniablement droit à des facilités comparables à celles dont bénéficient leurs partenaires de l'Est.

Revenant sur la capacité d'absorption de l'UE, l'AIV clôt ce chapitre en concluant que le concept est très chargé politiquement. Par un emploi inconsidéré, il pourrait facilement devenir un argument impropre dans le débat sur l'élargissement.

12 COM(2003) 104 final, L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec *nos voisins de l'Est et du Sud*.

13 Ce nom a été choisi sur les instances de l'Allemagne, alors que la France avait proposé initialement une « Union méditerranéenne » qui ne regrouperait que certains pays de l'UE. L'Union pour la Méditerranée a vu le jour lors du Sommet de Paris (2008) auquel tous les pays concernés ont pris part au plus haut niveau, à l'exception du colonel Kadhafi. Le premier ministre turc Erdogan était présent malgré sa crainte de voir cette Union déboucher sur le « partenariat privilégié » qu'il refuse. Jusqu'à présent, l'UPM n'a pas produit grand-chose, si ce n'est une lourde structure institutionnelle avec un Secrétaire général et six adjoints.

14 Voir AIV, *Oostelijk Partnerschap*, avis n° 15, La Haye, février 2009.

II Les différentes dimensions de la capacité d'absorption

II.1 Introduction : Remarques générales sur l'élargissement

L'AIV tient à préciser qu'il considère globalement comme un succès le processus d'élargissement tel qu'il s'est déroulé jusqu'à présent, notamment en réaction à la fin de la Guerre froide. En leur ouvrant des perspectives d'adhésion, l'Union a favorisé la stabilisation des pays d'Europe centrale qui connaissaient de grosses difficultés sur le plan politique, socioéconomique et moral. L'UE a ainsi contribué à la sécurité du continent et a aidé les pays concernés à se développer dans de bonnes conditions. En leur fixant des conditions, l'UE les a incités à entreprendre des réformes sur le plan de la démocratie, de l'état de droit et de l'économie de marché, et à s'attaquer aux problèmes de minorités qui les opposent. Le processus d'élargissement a donc produit des résultats très probants, et l'UE aurait raté une chance historique si elle n'avait pas endossé cette responsabilité. Néanmoins, il est clair que des erreurs ont été commises dans ce processus sans précédent. L'adhésion extrêmement rapide de la Roumanie et de la Bulgarie pourrait en être un exemple¹⁵. Il faudra donc attendre quelques années avant de se prononcer de manière définitive sur l'élargissement.

Le jugement sera en partie déterminé par la manière dont l'Union surmontera la grave crise économique-financière actuelle, et de la rapidité avec laquelle elle le fera. Il est probable que la volonté et la faculté de l'UE d'accueillir de nouveaux membres dépendront fortement de la façon dont les États membres se remettront de cette crise ainsi que du rythme auquel s'opérera ce redressement. La question de savoir si l'UE pourra développer une cohérence suffisante pour jouer sur la scène internationale un rôle politique et économique clé, aux côtés des États-Unis et des pays BRIC¹⁶, constituera un second critère de taille dont l'importance, pourtant cruciale face aux glissements de pouvoir rapides du monde actuel, est encore souvent sous-estimée..

Pour autant que l'UE soit suffisamment capable de gérer les conséquences de l'adhésion de nouveaux États membres et que, dans ce cadre, elle applique strictement les critères d'adhésion définis à Copenhague – et développés par la suite¹⁷ –, l'AIV est en principe favorable à la poursuite de l'élargissement de l'Union. Ce faisant, il est conscient de certains inconvénients du processus. L'Union étant par exemple devenue plus hétérogène, tant sur le plan économique que du point de vue de la culture politique, la cohésion et la solidarité entre les États membres ont diminué. Il existe en outre, du moins dans la

15 Le point de vue critique de l'AIV à l'égard de l'adhésion rapide des deux pays repose, entre autres, sur les « rapports sur les progrès réalisés » que la Commission européenne publie chaque semestre dans le cadre du Mécanisme de coopération et de vérification. Ces rapports montrent que la Roumanie et la Bulgarie ont encore beaucoup à faire dans le domaine des réformes du système judiciaire et de l'administration publique, ainsi que dans la lutte contre la corruption. À cela s'ajoute pour la Bulgarie le fait que la lutte contre le crime organisé laisse beaucoup à désirer.

16 Acronyme désignant le groupe de pays formé par le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine.

17 L'annexe II donne un aperçu du développement des critères de Copenhague.

perception du public, un lien entre l'élargissement et le crime organisé qui plonge ses racines dans les nouveaux États membres. Que le lien soit réel ou non, l'AIV considère cette perception de la situation comme un fait politique dont il faut tenir compte. Les citoyens de l'UE craignent aussi l'afflux de main-d'œuvre bon marché en provenance de l'est de l'Europe. De plus, l'AIV est conscient que l'admission de nouveaux États membres est aujourd'hui devenue une moindre priorité vu la crise de l'endettement. Pour des raisons compréhensibles, cette crise, qui a pris un tour alarmant dans la zone euro avec la menace de banqueroute de l'État grec, le besoin de consolidation de l'Union et le développement de mécanismes et instruments visant à renforcer la discipline budgétaire des États membres, est au premier plan des préoccupations. Cela signifie qu'un surcroît de prudence s'impose dans l'examen des nouvelles demandes d'adhésion.

Un des arguments invoqués contre la poursuite de l'élargissement est que l'augmentation du nombre déjà conséquent de membres réduirait les chances de démocratisation en profondeur de l'UE, qui répondrait de moins en moins à l'idéal d'une communauté politique. Les défenseurs de cette thèse pensent que la formation d'une communauté politique, et en particulier le développement d'un *demos* européen, sont les conditions indispensables d'un régime démocratique¹⁸. L'AIV oppose à cet argument la constatation objective que la diversité entre les États membres s'est accrue lors de chaque phase d'élargissement précédente de l'UE. On pourrait même argumenter que, dès 1973, l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne a bloqué l'évolution du projet d'intégration vers le fédéralisme. Il est difficile de concevoir que la poursuite de l'élargissement modifie totalement la donne par rapport à la faculté de l'UE de devenir un jour une communauté politique comparable à l'État-nation traditionnel.

Concernant la capacité d'absorption se pose également la question première de la mission des dirigeants politiques : doivent-ils suivre, dans une plus ou moins large mesure l'avis de la majorité de la population ou doivent-ils s'employer à constituer une majorité sur la base d'idées jugées conformes à l'intérêt du pays¹⁹ ? Les deux possibilités ne s'excluent pas nécessairement, mais il est indéniable que les préjugés et les réactions émotionnelles vis-à-vis des étrangers et des influences étrangères jouent un rôle dans le débat actuel. Il incombe dès lors aux responsables politiques de rallier les électeurs à un point de vue rationnel qui, à côté d'éventuels inconvénients ou réserves, montre aussi les avantages économiques et politiques de l'élargissement et leur permette ainsi de fonder leur choix sur des raisons objectives. Toutefois, il n'est pas sûr que cette démarche soit toujours applicable, le dossier de l'élargissement étant étroitement associé à la problématique plus générale de l'ouverture des frontières et de l'attitude à l'égard des étrangers issus d'autres horizons culturels. Vouloir imposer l'élargissement de l'UE sans un soutien suffisant de l'opinion publique peut conduire les citoyens à se dresser encore plus contre l'UE en tant que telle. À l'inverse, le renforcement de la capacité d'absorption par une politique ciblée et par la prise en compte des inquiétudes manifestes des citoyens est susceptible d'accroître ce soutien.

18 Voir par ex. Fritz Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford : Oxford University Press, 1999) et Larry Siedentop, *Democracy in Europe* (New York, Columbia University Press, 2001).

Cf. également le rapport du WRR, *Europa in Nederland* (La Haye, Amsterdam University Press, 2007), en particulier le chapitre 2 consacré à la légitimation de la prise de décision européenne.

19 Cela n'empêche évidemment pas les partisans comme les adversaires de l'élargissement de croire que leur position est conforme à l'intérêt du pays.

La construction d'un socle de soutien suffisant s'avère donc une composante essentielle de la politique d'élargissement de l'UE, qui – comme il sera démontré infra – est liée à la problématique générale de l'intégration des minorités dans les pays d'Europe occidentale. Pour renforcer le soutien du public, l'AIV conseille à toutes les parties prenantes du débat public de mettre davantage l'accent sur les coûts du non-élargissement (qui a déjà fait l'objet de quelques remarques ci-dessus) et l'importance de la solidarité avec des citoyens européens beaucoup moins bien lotis que les Néerlandais. Il faut notamment faire comprendre aux citoyens que la décision d'arrêter l'élargissement de l'UE ne favoriserait pas la paix et la prospérité des Balkans et ne constituerait pas un encouragement pour les forces politiques de la Turquie qui se sentent attirées par le modèle de la démocratie et de l'état de droit occidentaux. *Anticipant sur les conclusions du dernier chapitre, l'AIV recommande de créer, par le biais d'une politique de préadhésion active, des garanties aussi solides que possible pour amener les pays candidats à faire progressivement leurs les normes de l'état de droit et de la démocratie. Mais ils doivent pour cela avoir de réelles perspectives d'adhésion.*

II.2 Examen des dimensions

L'AIV souligne tout d'abord que les dimensions ou aspects de la capacité d'absorption évoqués au chapitre I sont de nature très diverse. Certains, comme les effets économiques et budgétaires, se prêtent à une objectivation et une quantification. C'est aussi le cas, jusqu'à un certain point, pour les effets sur la prise de décision. En revanche, toute appréciation de l'intérêt géopolitique de l'élargissement sera nécessairement subjective, même si les avis exprimés à ce sujet peuvent prétendre à une plus ou moins grande plausibilité. Il est possible de se faire une idée de l'évolution du soutien de la population en analysant les débats qui se déroulent au Parlement européen (PE) et au sein des parlements nationaux, ainsi que les sondages d'opinion à l'échelon national. En ce qui concerne ces derniers, il faut toutefois être conscient que les réponses fournies par les citoyens sont très influencées par le contexte dans lequel les questions sont posées. Le soutien assez large dont bénéficie la coopération dans le cadre de l'UE est souvent en flagrante opposition avec les avis critiques émis sur des questions *spécifiques* comme l'élargissement. En outre, il est clair que plus la question du sondage est difficile ou spécifique, plus les schémas de réponse deviennent arbitraires et moins il est plausible que l'on mesure de véritables opinions.

Voilà, compte tenu de ce qui précède, une analyse des différents aspects :

Effets sur la capacité d'action de l'UE

On est en droit de se demander ce que l'augmentation du nombre de membres représente pour la capacité de l'Union à résoudre les problèmes et, en particulier, pour son dynamisme dans la prise de décision et la mise en œuvre d'actions. Dans le passé, de sombres prévisions ont été émises à propos du risque de stagnation du processus décisionnel si les structures et règles existantes n'étaient pas modifiées²⁰. L'AIV rappelle que le maintien de la capacité d'action de l'UE par la rationalisation de son mode de fonctionnement a été un moteur important pour la modification des traités d'Amsterdam et de Nice, ainsi que pour le processus qui a conduit, dans un premier temps, au traité établissant une Constitution pour l'Europe et, finalement, au traité de

20 L'enquête d'Inge Depoorter fait apparaître des conclusions contraires. Voir son article

« Absorptiecapaciteit van de Europese instellingen. Daalt de besluitvaardigheid na de EU-uitbreiding van 2004? », *Internationale Spectator*, février 2008, pp. 83-88.

Lisbonne. L'UE a donc été préparée et est prête à accueillir les pays d'Europe centrale et orientale, avec pour corollaire des règles de compétence et de prise de décision plus claires. C'est un exemple patent de la manière dont une politique ciblée peut accroître la capacité d'absorption.

Maintenant que le traité de Lisbonne est entré en vigueur, il y a *a priori* peu de raisons de craindre que l'UE devienne ingouvernable. Dans la sphère communautaire du marché intérieur et des domaines d'action connexes, le nombre de matières auxquelles s'applique la règle de la majorité (qualifiée) a sensiblement augmenté. En outre, le fâcheux problème de la pondération des voix des États membres a été balayé avec l'introduction de la règle de la double majorité, selon laquelle une décision est adoptée si elle est approuvée par une majorité d'au moins 55 % des États membres (soit 15 États actuellement), représentant au moins 65 % de la population de l'UE. Une éventuelle adhésion de la Turquie conférerait officiellement à ce pays le même poids que l'Allemagne dans la prise de décision puisque leur nombre d'habitants est comparable²¹, mais par rapport à un ensemble plus vaste. De plus, en tant que puissance économique montante – son produit intérieur brut (PIB) par habitant est par exemple beaucoup plus élevé que celui de la Bulgarie ou de la Roumanie –, la Turquie voudrait aussi peser d'un véritable poids sur le plan économique. Vu sa position géostratégique et ses ambitions traditionnelles, il est probable qu'elle voudra en tout cas exercer son influence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

En cas de poursuite de l'élargissement, il sera encore plus difficile de parvenir à un consensus sur la PESC, surtout si l'Union accueille des pays dont les intérêts et visions géopolitiques s'écartent des siens. Dans ce domaine, l'unanimité est encore requise pour toutes les questions essentielles. Visiblement, les États membres ne sont pas prêts à renoncer à leur souveraineté nationale dans des matières touchant à la paix et la sécurité internationales. Ainsi risque-t-on de plus en plus de voir se former sur certaines questions des coalitions de pays européens de bonne volonté en vue de permettre une action jugée indispensable. Toutefois, si l'UE veut réellement se doter d'une politique commune, des changements s'imposent. La poursuite de l'élargissement obligera l'Union à revoir ses règles décisionnelles²². L'AIV estime par exemple qu'il serait très opportun d'étendre la possibilité d'abstention constructive²³. Pour éviter tout malentendu : l'AIV considère que, même en dehors d'une possible adhésion de la Turquie, une adaptation des règles de décision est souhaitable. Il est du reste peu encourageant de voir que de nombreux États membres semblent plus attachés que jamais à leur souveraineté, et pas seulement dans le domaine de la politique étrangère.

21 SER (2004), *Sociaal-economische gevolgen van een toetreding van Turkije*, p. 49.

22 Voir e.a. AIV, *Een brug tussen Burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie* (disponible en français sous le titre *Jeter un pont entre les citoyens et Bruxelles : plus de légitimité et de dynamisme pour l'UE*), avis n° 27, La Haye, mai 2002, et supplément d'avis n° 32 d'avril 2003. Voir aussi AIV, *Europa een prioriteit!*, avis n° 52, La Haye, novembre 2006.

23 Les États membres qui ne veulent ou ne peuvent approuver certaines décisions ont la possibilité de s'abstenir. Dans ce cas, ils ne sont pas tenus de participer à la mise en œuvre de ces décisions.

Parmi les autres problèmes, citons la taille de la Commission européenne, jugée excessive par l'AIV. Comme la disposition du traité de Lisbonne prévoyant une nette réduction du nombre de commissaires est momentanément suspendue – concession accordée à l'Irlande –, chaque gouvernement conserve le droit de présenter la candidature d'un de ses ressortissants à cet organe. Certains y voient un moyen précieux de garantir la légitimité de la Commission, car les citoyens acceptent plus facilement les décisions d'une institution à laquelle ils s'identifient du fait de la présence d'un de leurs compatriotes. D'autres craignent que le fonctionnement de la Commission n'en pâtisse. En effet, la prise de décision collégiale dans un organe qui comptera peut-être bientôt plus de 30 membres exige beaucoup d'efforts. Les problèmes de coordination se multiplieront entre les détenteurs des différents portefeuilles. En outre, à titre individuel, les commissaires seront plus enclins à se mettre en avant dans cette grande assemblée, en faisant des propositions qui visent un effet publicitaire et dont la valeur objective est souvent minime voire nulle. L'extension de l'appareil administratif de la Commission constitue un inconvénient supplémentaire. L'augmentation du nombre de membres de l'UE fait grimper de manière exponentielle celui des directions générales, des cabinets des commissaires et des fonctionnaires. De 25 000 en l'an 2000, le nombre de fonctionnaires est passé à 38 000 en 2010.

Reste à savoir quel rôle les Pays-Bas joueront, directement ou indirectement, dans la situation décrite, compte tenu de l'expérience des dernières années qui nous a appris que le président de la Commission avait tendance à prêter beaucoup d'attention à l'avis des grands États membres. L'AIV continue à accorder beaucoup de prix au rôle de « booster » que joue la Commission dans la prise de décision au sein de l'UE. *Soucieux d'éviter que la Commission soit de plus en plus considérée comme un organe représentant les États membres plutôt que comme une autorité indépendante qui incarne et exprime l'intérêt général de l'UE, l'AIV recommande au gouvernement néerlandais de garder à l'ordre du jour la question d'une réduction des effectifs de la Commission.* Après tout, le traité de Lisbonne offre cette possibilité. L'AIV pense également que le gouvernement doit prendre position contre l'expansionnisme bureaucratique consécutif à l'élargissement, ne serait-ce qu'à cause de sa mauvaise image dans le public. À l'avenir, les Pays-Bas doivent s'employer au maximum à conserver leur influence sur la formation de l'opinion et la prise de décision à Bruxelles. Cela demande un engagement de toutes les parties concernées, pouvoirs publics ou personnes privées, et surtout une bonne collaboration entre ces parties.

La position du Parlement européen, de plus en plus critique sur la question de la poursuite de l'élargissement, mérite aussi une attention particulière. Cette position est extrêmement importante, car c'est le PE qui a le dernier mot dans toute demande d'adhésion. Jusqu'à présent, chacune des modifications des traités s'est traduite par un renforcement des compétences du PE, et le traité de Lisbonne ne fait pas exception à la règle. Le PE se trouve maintenant sur un pied d'égalité avec le Conseil en matière budgétaire et législative. Le Parlement peut être considéré comme l'organe le plus démocratique de l'Union, car ses membres sont élus au suffrage direct par les citoyens européens. Néanmoins, l'idée que les États membres se font du PE est loin d'être unanimement positive. Ils ont de lui l'image d'un organe de taille démesurée qui a les plus grandes peines à prendre des décisions. Mais, contrairement à ce qu'on pense souvent, la taille actuelle du PE (736 membres) ne fait pas nécessairement obstacle à un fonctionnement démocratique et efficace. On peut comparer le PE aux parlements nationaux, même s'il existe entre eux d'énormes différences sur le plan du contexte historique, de la nationalité et de la langue. Le Congrès américain (535 membres),

le *Bundestag* allemand (environ 600 membres)²⁴ et la Chambre des communes britannique (650 membres) sont eux aussi des institutions gigantesques, mais nul ne doute de leur efficacité en tant qu'organe législatif. Visiblement, le traitement échelonné des propositions législatives fonctionne aussi bien au PE. Cela signifie que toutes les propositions inscrites à l'ordre du jour du PE sont d'abord débattues dans des petites commissions spécialisées avant la prise de décision dans les groupes parlementaires, puis le vote en assemblée plénière. Ce mode de fonctionnement permet un examen approfondi des textes en termes de contenu et de politique, et il peut être maintenu tel quel en cas d'élargissement.

Outre les problèmes liés à la taille du PE, la répartition des sièges entre petits et grands États en cas d'élargissement substantiel de l'UE requiert un examen critique. Dès l'élaboration des traités de Rome, le législateur a délibérément évité de répartir les sièges proportionnellement aux chiffres de population des États membres, et ce, pour éviter la marginalisation, voire l'exclusion, des plus petits. Le principe de la dégressivité du nombre de sièges est également ancré dans le traité de Lisbonne. Pour les plus petits États, le minimum est actuellement fixé à six sièges afin de laisser de la place à différentes formations politiques. Lors des élargissements successifs, le glissement qui s'est opéré au détriment des grands États membres a été compensé par l'augmentation du nombre d'eurodéputés jusqu'au maximum actuel de 750 membres²⁵. Si l'on s'en tient à cette limite – à ne pas dépasser pour que le nombre de membres reste gérable, estime l'AIV –, l'adhésion des pays des Balkans et de la Turquie selon les règles actuelles engendrerait un glissement défavorable aux grands États membres, que l'AIV juge déraisonnable et peu souhaitable. C'est pourquoi l'AIV plaide pour une réduction du minimum de six sièges et un ajustement général reflétant le degré de dégressivité qui est considéré aujourd'hui comme approprié au PE.

Le système en vigueur à l'UE, note l'AIV, présente une certaine analogie avec le système américain dans lequel la Constitution garantit, même aux plus petits États et indépendamment des chiffres de population, au moins un siège à la Chambre des représentants et au moins trois grands électeurs au collège électoral (*Electoral College*) qui élit le président. Toutes les fédérations compensent d'ailleurs la supériorité des grands États membres dans la représentation fédérale, généralement en attribuant des compétences de colégislateur à leur Sénat (ou *Bundesrat* comme en Allemagne) dont la composition est souvent paritaire.

Il n'a bien sûr pas échappé à l'AIV qu'une discussion avait éclaté à propos de la composition du PE – qui n'est pas proportionnelle à la taille de la population des États membres – notamment à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande sur la compatibilité du traité de Lisbonne avec la Constitution allemande. L'arrêt, qui est controversé même en Allemagne, y voit un déficit démocratique de l'UE « par rapport aux exigences démocratiques de l'État » (*gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen*), mais considère que ce n'est pas un obstacle à la ratification

24 Le nombre exact de membres du *Bundestag* dépend du nombre de *Überhangmandate* (mandats supplémentaires). Il s'agit des sièges obtenus par les partis lorsque le pourcentage total des voix est supérieur au nombre de députés directement élus dans les circonscriptions électorales.

25 L'intention est d'amener marginalement ce nombre à 754 pour répondre au souhait allemand de maintenir à son niveau actuel de 99 le nombre de représentants allemands au PE jusqu'à la fin de l'actuelle législature (juin 2014).

du traité de Lisbonne et au fonctionnement de l'Union sur la base de ce traité. Il n'est donc pas nécessaire de s'étendre davantage sur cet arrêt dans le cadre du présent avis²⁶. L'AIV tient néanmoins à signaler que le concept des listes électorales européennes, qui a déjà été évoqué précédemment au PE, pourrait rendre vaine toute cette discussion sur la dégressivité versus proportionnalité²⁷. L'AIV recommande dès lors d'approfondir ce concept à plus long terme.

Il s'agit aussi d'examiner sérieusement les conséquences possibles de la poursuite de l'élargissement sur le bon fonctionnement de la Cour de justice de Luxembourg. Le fonctionnement du marché intérieur et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, mais aussi, et de manière plus générale, le principe de l'égalité de traitement exigent une interprétation et une application uniformes des règles du droit européen dans tous les États membres. Cela suppose l'existence dans chacun d'eux d'un réseau efficace d'instances judiciaires²⁸ qui ont à la fois la volonté et la capacité d'appliquer ces règles et de soumettre en cas de besoin des questions concernant leur interprétation et leur validité à la Cour de justice. L'existence d'un bon système préjudiciel d'administration de la justice est capitale pour l'unité, la sécurité et le développement du droit dans l'UE. Pourtant, les conséquences de l'élargissement de l'Union sur le fonctionnement de ce système n'ont pas bénéficié d'une grande attention dans le passé.

La capacité de la Cour à statuer sur le nombre croissant d'affaires entrantes dans un délai raisonnable, et surtout le temps nécessaire au traitement des questions préjudicielles des juridictions nationales, constituent depuis quelques années une source de préoccupation²⁹. Ces dernières années, la durée moyenne de traitement d'un renvoi préjudiciel a certes été ramenée à 17 mois, mais il faudrait qu'elle n'excède pas 10 à 12 mois pour que la procédure garde un intérêt aux yeux des juridictions nationales³⁰. Un raccourcissement supplémentaire est peu probable, car les affaires sont appelées à se multiplier en raison de l'augmentation du nombre d'États membres de 15 à 27 et de l'élargissement des compétences de la Cour, entre autres dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Afin de pouvoir garantir durablement l'unité de l'interprétation et de l'application du droit dans une

26 Pour une analyse détaillée et très critique de la position de la Cour constitutionnelle allemande en la matière, voir H.C.F.J.A. de Waele, « Karlsruhe über Alles – Europese integratie, constitutionele toetsing en democratie volgens het Duitse Bundesverfassungsgericht », *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 2010, pp. 51-62.

27 Voir aussi l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (TUE) : « Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

28 *House of Lords, Session 2007-08, Select Committee on European Union Tenth Report (HL 62-I), The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, par. 6.94. Voir aussi *Association des Conseils d'État et des juridictions administrative suprêmes de l'Union européenne et Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne, Rapport du groupe de travail sur la procédure préjudicielle*. Le rapport a été adopté par l'assemblée générale de l'Association le 18 juin 2008 à Varsovie.

29 On reviendrait ainsi au délai de 1983, époque où les décisions préjudicielles étaient généralement prises dans l'année.

30 Pour les propositions en ce sens, voir *Report of the working group on the preliminary rulings procedure*, déjà mentionné à la note 29.

Union comptant des centaines de millions de justiciables et des milliers d'instances judiciaires, il faudra donc impérativement revoir dans un avenir proche le système de renvoi préjudiciel³¹ existant.

En vertu des dispositions des traités, toute augmentation du nombre d'États membres entraîne un accroissement correspondant du nombre de membres de la Cour et de leurs collaborateurs. Toutefois, ce serait une erreur de croire que la prolifération des juges permettra de gérer facilement les multiples affaires. Plus nombreux sont les juges et leurs collaborateurs, plus grand est le problème de coordination pour une juridiction statuant en dernier ressort et répondant du maintien de l'unité du droit. La mise en place de chambres spécialisées ne constitue pas une solution en l'occurrence. En effet, les questions préjudicielles ne se prêtent pas au traitement dans une chambre spécialisée en raison du large éventail de domaines juridiques qu'elles couvrent. Il est inutile de préciser que des chambres plénières de 27 membres ou plus n'offrent pas davantage de perspectives. Reste donc une organisation interne dans laquelle un noyau permanent de juges sont chargés d'une mission pratiquement impossible, à savoir veiller à ce que leurs collègues préservent l'unité, la continuité et la qualité de la jurisprudence dans les centaines de jugements que les différentes chambres rendent chaque année.

L'AIV se demande dès lors s'il ne faudrait pas fixer une limite au nombre de juges siégeant à la Cour, en tendant vers une représentation des différents systèmes judiciaires dans un système de roulement qui inclurait les avocats généraux. *Dans la perspective des élargissements futurs, l'AIV recommande de soumettre à la discussion la révision du renvoi préjudiciel et la limitation du nombre de juges, questions qui exigent toutes deux une modification du traité, ainsi que les conditions d'une application satisfaisante de la procédure préjudicielle par les juridictions des nouveaux adhérents.* On pourrait également définir de manière plus restrictive les motifs de recevabilité afin de réduire le nombre d'affaires dont la Cour est saisie.

Un problème assez comparable se pose pour la composition de la Cour des comptes européenne. Le bon fonctionnement de cette institution pâtit aussi du maintien de la convention selon laquelle chaque État membre peut y envoyer son propre représentant. Déjà énorme aujourd'hui, la Cour des comptes risque donc de devenir un véritable mastodonte. L'AIV suggère d'explorer des pistes permettant de réduire considérablement le nombre de ses membres. On pourrait concevoir un système dans lequel des petits groupes d'États proposeraient ensemble un seul candidat à la Cour des comptes. La présence de l'expertise nationale de tous les États de l'Union pourrait être garantie par l'obligation faite aux membres lors de leur désignation de recruter de manière concertée dans leur cabinet un ou plusieurs référendaires d'une nationalité non représentée parmi les membres.

L'AIV considère que, dans la mesure où il existe des problèmes institutionnels, ils ne peuvent servir de motif ou d'excuse pour renoncer à la poursuite de l'élargissement de l'Union. Celle-ci doit au contraire s'efforcer de régler ces problèmes institutionnels si elle estime que l'élargissement est souhaitable ou nécessaire. La question de savoir si l'Union doit poursuivre son élargissement est avant tout une question politique qui ne peut être subordonnée à des aspects institutionnels et organisationnels.

31 Pour les propositions en ce sens, voir *Report of the working group on the preliminary rulings procedure*, déjà mentionné à la note 29.

Aspects économiques

L'économie européenne dans son ensemble est-elle de taille à affronter un élargissement ? La réponse à cette question est sans nul doute affirmative. L'impact de l'élargissement de 2004 et 2007 sur les économies des anciens États membres s'avère incontestablement positif. La croissance économique des nouveaux États membres ne s'est pas faite au détriment des anciens. Au contraire, ces derniers ont profité de l'élargissement en développant leurs débouchés. Alors que les livraisons à destination des nouveaux États membres n'excédaient pas 4,7 % de l'ensemble de leurs exportations en 1999, cette part grimpeait à 7,5 % moins de 10 ans plus tard. Une étude de la Commission européenne³² a révélé que les revenus des anciens États membres avaient augmenté de 2,2 % par an en moyenne jusqu'à l'éclatement de la crise économique. Selon une estimation grossière, 0,5 à 0,75 % de cette progression est due à l'adhésion de nouveaux États membres. Parmi les « anciens » États membres, ce sont les Pays-Bas qui ont le plus profité de l'élargissement. Il a rapporté au pays près de 11 milliards d'euros de revenu supplémentaire, soit plus de 650 euros par tête. Dans les nouveaux États membres, l'adhésion à l'UE a engendré environ 1,75 % de croissance additionnelle par an. On peut en conclure que la capacité d'absorption augmente progressivement, c'est-à-dire que l'intégration devient de plus en plus facile à mesure que les pays adhérents accèdent à une plus grande prospérité économique. La croissance économique crée des conditions favorables pour l'harmonisation des règles, les changements de système, la coordination de la politique et le développement des institutions.

Dans une étude datant de 2006, le Bureau central du plan (CPB) a rendu plausible la thèse selon laquelle l'appartenance à l'UE a (et a déjà eu) des effets très positifs sur l'évolution économique des nouveaux États membres. Ces effets sont surtout dus aux gains de productivité résultant des économies d'échelle et d'une pression concurrentielle accrue³³. Une adhésion conjointe à l'UE renforce d'environ 34 % le commerce entre deux États membres. Lorsque la qualité des institutions s'améliore, les échanges commerciaux progressent en outre de 22 %, si bien que l'impact commercial total peut atteindre 56 %. Selon des estimations, cette multiplication des échanges peut entraîner une majoration de revenu de 38 %. L'adhésion à l'UE offre donc de gros avantages économiques, mais il faudra attendre un certain temps pour que le revenu moyen des nouveaux États membres égale celui des anciens. En 2004, le revenu par tête des nouveaux adhérents de l'époque représentait environ 45 % de la moyenne de l'UE. En dix ans, il pourrait atteindre 63 % de cette même moyenne.

L'intégration dans le marché intérieur améliore donc les perspectives de croissance d'un pays. Plus un pays est ouvert, plus il profite de cette intégration, mais son appartenance à l'UE peut aussi le conduire à ouvrir davantage sa propre économie. Par ailleurs, l'adaptation des institutions aux exigences de l'UE accroît le potentiel de croissance. Le commerce n'est pas la seule source d'augmentation des revenus dans le cadre d'une adhésion à l'UE. L'appartenance à l'Union réduit par exemple le facteur d'insécurité du fait de l'adoption des réglementations communautaires. Il peut donc en résulter une hausse des investissements.

32 Étude de la Commission européenne (2009). Voir < http://ec.europa.eu/enlargement/5years/facts_growth-and-jobs-en.htm>. Voir aussi *Kamerbrief « De uitbreiding van de Europese Unie » (Kabinetsappreciatie)* », Document parlementaire 23987, n° 104, 30 octobre 2009.

33 Arjan Lejour, Vladimir Solacic, Paul Tang, *EU accession and income growth, an empirical approach*, CPB discussion paper n° 72, 2006.

Le Conseil économique et social (*Sociaal-Economische Raad* – SER) exploite, lui aussi, les données du CPB dans une étude sur les conséquences de l'adhésion de la Turquie à l'UE³⁴. Il établit par exemple que l'appartenance à l'UE peut donner naissance à des réformes institutionnelles et donc conduire à une diminution de la corruption en Turquie. À lui seul, le phénomène pourrait générer une progression du produit national brut (PNB) de 5,6 % et une hausse du volume des exportations de 45 % d'ici 2025. La réduction des procédures bureaucratiques compliquées pourrait, elle aussi, déboucher sur un accroissement considérable du nombre d'investisseurs. Des pays comme les Pays-Bas et l'Allemagne, qui ont beaucoup d'échanges commerciaux avec la Turquie, pourraient voir leurs exportations à destination de ce pays augmenter de pas moins de 50 %.

Une étude précitée de la Commission européenne fournit un matériel chiffré plus récent³⁵. Il en ressort que le revenu moyen des nouveaux adhérents représentait 52 % du revenu des anciens États membres en 2008, contre seulement 40 % en 1999. Compte tenu des effets positifs évoqués sur le revenu des anciens États membres, l'élargissement aux Balkans occidentaux et à la Turquie sera donc économiquement avantageux pour l'UE dans son ensemble, même s'il ne faut pas perdre de vue que la force économique cumulée des pays des Balkans occidentaux est à peu près équivalente à celle de la Slovaquie. Dans les matières relevant déjà de l'union douanière, les conséquences d'une adhésion de la Turquie seront limitées, mais dans d'autres domaines, son impact sera beaucoup plus important. Dans l'évaluation des avantages et des inconvénients, il s'agit aussi de prendre en considération le fait que l'UE est confrontée à un phénomène de rétrécissement et de vieillissement de la population. En 2050, l'UE comptera approximativement cinquante millions d'habitants de moins qu'aujourd'hui. L'immigration, surtout en provenance de la Turquie, pourrait aider l'UE à compenser partiellement cette baisse de population, même si elle ne constitue pas une bonne solution aux yeux de tous.

Face à la peur d'une partie de la population de voir les frontières s'ouvrir encore plus (cf. un des paragraphes suivants), il semble judicieux de s'interroger sérieusement sur l'existence d'un lien entre la capacité d'absorption de l'UE, d'une part, et sa faculté de s'adapter à une nouvelle donne économique et de poser les jalons d'une nouvelle période de croissance, bref, de mettre en œuvre efficacement la stratégie Europe 2020, d'autre part. L'AIV estime en effet que la faculté d'adaptation économique de l'UE conditionne partiellement sa capacité à absorber de nouveaux membres. Cela signifie que la capacité d'absorption – l'AIV tient à le rappeler une nouvelle fois – peut aussi être influencée par la politique, c'est-à-dire le choix de faire ou de ne pas faire quelque chose, car elle ne constitue pas une donnée définitive. Du reste, la Commission européenne souligne qu'un glissement des emplois s'opère vers des pays extérieurs à l'UE à cause de la concurrence mondiale et que le phénomène est tout à fait étranger à l'élargissement. De même, on constate que la plupart des États membres comptent plus de travailleurs migrants issus de pays hors Union, à l'exception de l'Irlande et du Luxembourg³⁶.

34 Avis du SER, *Sociaal-economische gevolgen van een toetreding van Turkije*, 8 novembre 2004.

35 Voir <http://ec.europa.eu/enlargement/5years/facts_and_figures/economy_growth_and_jobs_en.htm>.

36 Voir <http://ec.europa.eu/enlargement/5years/facts_and_figures/index_en.htm>.

Aspects budgétaires

Quelles sont les conclusions à tirer des élargissements précédents en matière d'impact sur le volume et la composition du budget de l'UE ? C'est de nouveau un aspect de la capacité d'absorption qui peut être influencé par la politique. En effet, la composition et le volume du budget de l'UE sont subordonnés aux choix politiques des États membres, et ceux-ci peuvent changer. L'élargissement de l'Union aux pays des Balkans occidentaux n'aura que des effets limités sur la gestion financière de l'UE. Rappelons une fois encore que nous avons affaire à des pays dont les économies sont relativement modestes. La situation pourrait être très différente dans l'éventualité d'une adhésion de la Turquie.

Les conséquences budgétaires d'une adhésion turque concernent surtout les dépenses dans le cadre de la PAC et des Fonds structurels. Dès 2004, il a été dit que la PAC devait être refondue dans la perspective d'une adhésion éventuelle de la Turquie. Reste à savoir si les droits existants doivent être maintenus dans les proportions actuelles. Selon les chiffres du SER, sans changement de politique, les transferts vers la Turquie représenteront environ 10 % du budget de l'UE. À titre de comparaison, 20 % des dépenses de l'UE étaient encore affectées à l'Espagne en 2003. Bien entendu, les retombées financières devront être mises en relation avec les avantages économiques attendus, lesquels seront normalement très supérieurs aux coûts directs.

Par ailleurs, vu la durée prévisible des négociations avec la Turquie, tous les effets d'une éventuelle adhésion de ce pays ne se feront sans doute sentir que dans les Perspectives financières (PF) de l'UE après 2020. Si la Turquie rejoint l'Union avant cette période, les réformes de l'agriculture et des Fonds structurels la concerneront aussi dès les prochaines PF (2013-2020). Les négociations à ce sujet débiteront sous peu. *Même si la Turquie ne devient membre qu'après 2020, l'AIV estime que c'est une raison suffisante pour examiner d'un œil critique les principaux postes de dépenses du budget de l'UE dès les prochaines PF, et ce, indépendamment des relations avec la Turquie.*

Adhésion du public

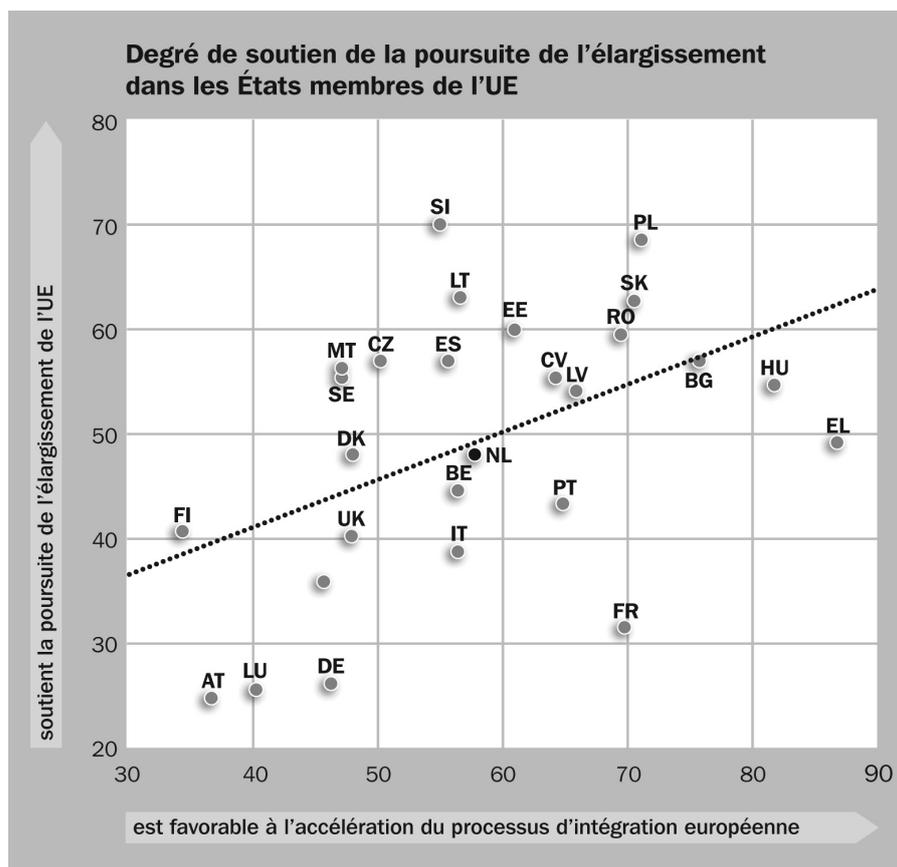
Parmi les divers aspects de la capacité d'absorption, le principal défi consiste vraisemblablement à gagner et conserver le soutien de l'opinion publique. Cela requiert un véritable leadership politique, ce qui est loin d'être simple. Une argumentation générale des dirigeants politiques européens concernant les avantages d'une Union encore plus grande en termes de prospérité, de sécurité et d'influence sur la politique mondiale est vraisemblablement insuffisante pour rallier la population à la poursuite de l'élargissement. La réalité de l'élargissement, c'est que ses avantages concernent, pour la plupart, la collectivité des citoyens européens et sont donc diffus (bien qu'il existe également des avantages démontrables pour certains groupes, par exemple dans le secteur des exportations). En revanche, ses inconvénients (entre autres, le déplacement géographique des emplois dans certains secteurs et l'augmentation de la criminalité dans certaines régions) sont très palpables pour certains groupes spécifiques de la société. Allant dans le même sens, Katinka Barysch fait remarquer : « Alors que les avantages portent sur le long terme et sont diffus, les coûts économiques de l'élargissement sont immédiats et concentrés sur certaines régions et secteurs »³⁷.

Le graphique ci-dessous montre ce que les différents États membres pensaient de la poursuite de l'élargissement de l'UE à l'automne 2008. On peut constater que la

³⁷ Katinka Barysch, *UE enlargement: How to reap the benefits* (Londres : Centre for European reform, 2004), p. 31.

majorité de la population y est hostile dans presque tous les États membres. Il est particulièrement intéressant d'observer le faible soutien de l'Allemagne et de la France, mais aussi du Royaume-Uni, à un élargissement futur. Bien que la majorité de la population néerlandaise y soit également défavorable, le pourcentage des adversaires de l'intégration est moins élevé aux Pays-Bas que dans ces derniers pays. (Le chapitre suivant abordera de manière plus détaillée la question de l'opinion publique aux Pays-Bas.)

Graphique : **Degré de soutien de la poursuite de l'élargissement dans les États membres de l'UE**



Légende : en ordonnée : soutien la poursuite de l'élargissement de l'UE en abscisse : est favorable à l'accélération du processus d'intégration européenne.

Source : Eurobaromètre 70.1 octobre-novembre 2008 (voir tableau en annexe A2.B4, colonnes 7 et 8).

Dans l'examen des chiffres ci-dessus, il faut garder à l'esprit que l'équilibre entre les avantages et inconvénients perçus de l'élargissement est largement influencé par le climat social actuel. Dans certains États membres, dont les Pays-Bas, il se caractérise par une aversion accrue envers la politique d'ouverture des frontières et l'arrivée d'étrangers encore plus nombreux dans le cadre de l'application du principe de la libre circulation des personnes. Cet état d'esprit se manifeste surtout vis-à-vis de l'adhésion éventuelle de la Turquie.

Dans son rapport de 2009, la Commission indépendante, conduite par l'ex-président finlandais Marti Ahtisaari, a dressé le bilan des relations entre l'UE et la Turquie. Elle s'est particulièrement intéressée au lien entre le soutien de l'opinion publique et la prise de position politique³⁸. La commission fait l'inventaire des raisons pour lesquelles les négociations entre la Turquie et l'UE sont actuellement dans l'impasse et attire l'attention sur une multitude de facteurs qui plaident en faveur de l'adhésion. Elle rappelle également que, peu après la décision unanime du Conseil européen d'entamer les négociations avec la Turquie, plusieurs États membres ont fait volte-face. Des politiques ont commencé à s'élever contre l'adhésion de la Turquie, et les négociations sur divers chapitres ont été bloquées de manière formelle ou informelle. Dans certains pays, ce changement d'attitude a coïncidé avec des élections nationales, ce qui amène la commission à conclure que des considérations électoralistes nationales n'y sont peut-être pas étrangères. Les attaques contre le processus de négociation ont trouvé un terrain fertile dans les inquiétudes à propos de l'immigration, la peur de la perte d'emploi, la crainte de l'Islam et l'insatisfaction générale vis-à-vis de l'UE. Certains hommes politiques ont prétendu que la Turquie n'était finalement pas un État européen, qu'elle ne devrait pas adhérer à l'Union même si elle remplissait toutes les conditions requises et que son « adhésion déboucherait sur un raz-de-marée de migrants turcs », pouvait-on lire dans le rapport.

La rhétorique utilisée dans la discussion a ensuite servi de base à un plaidoyer en faveur d'une autre forme de coopération entre la Turquie et l'UE. Et ce, nonobstant le fait que tous les États membres avaient approuvé le principe de négociations d'adhésion fondées sur deux éléments, à savoir un *processus ouvert*, qui se fixe néanmoins *l'adhésion comme objectif*. Cette contradiction est volontaire. En outre, vu la coopération très étroite qui existe déjà entre la Turquie et l'UE, on peut se demander quelle serait la valeur ajoutée d'un partenariat *privilegié*, par exemple, comme solution alternative à une adhésion à part entière.

Bien que ce soit difficile à reconstituer a posteriori et qu'aucune étude n'ait été réalisée sur la question, les constatations de la commission posent la question de savoir si c'est l'opinion publique qui incite les hommes politiques à prendre leurs distances par rapport à l'adhésion de la Turquie, ou si ce sont les politiques qui, par leurs déclarations, ont amené le public à penser que ce pays posait un problème. Il se peut qu'il y ait une interaction dans laquelle les politiques ne sont pas les seuls leaders d'opinion à jouer un rôle clé.

Dimension géopolitique

La dimension géopolitique de la capacité d'absorption correspond à l'impact de la poursuite de l'élargissement sur la capacité de l'Union à exercer un effet stabilisateur dans son environnement direct et à agir à l'extérieur comme un acteur clé de la scène politique mondiale. Pour l'instant, son rôle est surtout celui d'une force civile qui s'attache en priorité à la coopération au développement et à la promotion des droits de l'homme, en combinaison avec une capacité militaire modeste pour la mise en œuvre d'opérations de paix³⁹. D'autres sous-aspects liés à la question de la capacité d'absorption se rattachent à la dimension géopolitique.

38 *La Turquie dans l'Europe – Briser le cercle vicieux* – Deuxième rapport de la Commission indépendante sur la Turquie, septembre 2009.

39 Voir Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge : Polity Press, 2008, 2e éd.).

Premièrement, l'élargissement peut aider l'UE à accroître son potentiel pour peser du poids nécessaire dans la balance internationale. Il s'agit surtout d'un potentiel en termes de force économique, de taille du marché et de nombre d'habitants, facteurs qui sont indéniablement importants à la lumière des glissements de pouvoir s'opérant dans le système international actuel. Mais il faut que l'Union sache capitaliser ce poids plus grand par une action extérieure plus dynamique. Comme l'AIV l'a fait remarquer plus haut, l'UE a encore un long chemin à parcourir avant d'en arriver là.

Deuxièmement, répétons-le, le processus d'élargissement, tel qu'il s'est développé après la fin de la Guerre froide, a été et est toujours, par excellence, une initiative relevant de la politique de sécurité. En offrant à des pays une perspective d'adhésion sous certaines conditions liées à la démocratisation, la réforme de l'économie de marché et le règlement de la question des minorités, l'Union a contribué dans une large mesure au renforcement de la sécurité et de la stabilité à l'échelle paneuropéenne. Sous cet angle, l'élargissement peut être considéré – parallèlement à la politique de voisinage – comme un instrument de mise en œuvre de la stratégie de sécurité européenne. Concernant la Turquie, une remarque particulière s'impose : son adhésion améliorerait les chances de l'Union de conclure avec l'OTAN des accords extrêmement souhaitables en matière de coopération opérationnelle. Actuellement, la Turquie bloque cette coopération au sein de l'OTAN parce qu'elle se sent lésée par rapport à la Grèce du fait de sa non-appartenance à l'UE et que, selon elle, l'UE protège exagérément les intérêts de la majorité grecque à Chypre.

Par ailleurs, il est évident que la nature et la situation géographique des prochains candidats à l'adhésion ne simplifient pas précisément l'application de l'instrument de l'adhésion. Ce constat est valable pour les Balkans, avec leurs conflits ethniques non résolus, et pour la Turquie, avec la question kurde. Comme évoqué plus haut, l'exemple de Chypre montre à quel point l'adhésion d'un pays divisé sur le plan interne peut peser sur les relations au sein de l'Union européenne et entre l'UE et les pays non-membres. Cela signifie aussi que le futur élargissement risque de mettre à rude épreuve la capacité de l'UE à résoudre les conflits.

Sous cet angle, les prochains cycles d'élargissement offriront à l'Union de nouvelles chances, mais ne seront pas dénués de risques. Avec l'adhésion de la Turquie, les relations entre l'UE et ses voisins du Proche-Orient et du Caucase gagneront, par exemple, en importance. Les liens de la Turquie avec ces pays ainsi que l'expérience et la connaissance que les Turcs ont de la région seront très vraisemblablement un atout pour l'UE. Parallèlement à cela, il est incontestable que le risque d'instabilité et de conflit dans cette région est et restera élevé. *Le risque de voir l'Union mêlée à ces foyers de conflit souligne la nécessité d'accroître le dynamisme de la politique étrangère et de sécurité commune dans le cadre de la poursuite de l'élargissement.*

Par ailleurs, selon les conclusions de l'AIV, l'élargissement contraint l'UE à renforcer sa politique extérieure vis-à-vis des pays tiers, mais les possibilités d'y parvenir ne se présenteront pas nécessairement aussi vite qu'on le souhaite, en raison du plus grand nombre de membres et d'une hétérogénéité grandissante sur le plan des intérêts propres, de la géographie et de l'histoire. L'AIV souligne de ce fait l'importance de la dimension institutionnelle de la capacité d'absorption.

Autres aspects

Il faut être conscient que, parallèlement aux aspects évoqués ci-dessus, des questions telles que la migration, la criminalité et la politique de voisinage influencent aussi la capacité d'absorption de l'UE. La perspective de pouvoir mener avec les pays candidats une politique commune en matière de justice et de police sera un critère essentiel lors de la prise de décision finale sur l'adhésion de ces États. La confiance de chacune des deux parties dans le système judiciaire de l'autre conditionnera dans une large mesure le bon fonctionnement du marché intérieur et de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. La libre circulation des marchandises de part et d'autre sera entravée si un État membre n'applique et ne respecte pas, ou pas de manière suffisante, les règles européennes et nationales en vigueur pour la production, la commercialisation et la vente de produits et services, par exemple sur le plan de la sécurité alimentaire ou des services financiers. De même, une grande partie de la coopération policière et judiciaire repose sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et administratives. En outre, il est capital que tous les États membres interprètent et appliquent le droit européen de façon uniforme. La garantie de cette uniformité, dont la Cour de justice et les instances judiciaires nationales assument conjointement la responsabilité, requiert par conséquent l'existence d'un pouvoir judiciaire national indépendant, compétent et accessible⁴⁰.

La confiance dans la qualité et l'efficacité de la législation, de l'administration publique et de la justice est donc très importante pour le bon fonctionnement de l'Union et constitue toujours un critère d'appréciation déterminant lors de l'adhésion de nouveaux États membres. Si aucun problème n'est à prévoir dans ce domaine, la capacité d'intégration de l'UE s'en trouvera renforcée. Le public est susceptible d'apporter davantage de soutien à l'adhésion d'un État dont il a la conviction qu'il respecte les principes de l'état de droit.

Les récentes propositions turques de modification de la Constitution, qui sont destinées à rendre le pays plus démocratique et donc à le rapprocher de l'adhésion, peuvent être qualifiées d'encourageantes. Elles fixent, par exemple, des règles plus sévères pour l'interdiction des partis politiques et excluent toute ingérence parlementaire dans la nomination des juges. L'objectif est aussi de réduire le pouvoir des tribunaux militaires⁴¹. Ces mesures ont été approuvées par la majorité du Parlement turc au début mai 2010. Toutefois, comme la majorité requise des deux tiers n'a pas été atteinte, un référendum organisé en septembre 2010 décidera sans appel du sort des réformes constitutionnelles.

Dans le même temps, l'AIV juge sérieux les problèmes des Balkans occidentaux. Les États de la région devront, à l'instar de la Turquie, remplir encore un grand nombre de conditions. Les pays qui adhèrent à l'Union européenne sont tenus d'intégrer dans leur législation et de mettre en œuvre sous la forme existante l'acquis de Schengen et les instruments de la JAI. Tout cela peut avoir des répercussions sur la capacité de l'infrastructure TIC (pensons notamment au Système d'information Schengen (SIS), qui est déjà saturé, mais aussi au Système d'information sur les visas (VIS), au système Eurodac (pour la comparaison des empreintes digitales), au système *Data*

40 Voir l'article 19, paragraphe 1, dernière phrase, du TUE : « Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

41 « Turks plan voor nieuwe grondwet », *NRC Handelsblad*, 23 mars 2010.

Interoperability in Statistics (DIS) et aux Systèmes d'information d'Europol (EIS)). En termes de capacité d'absorption institutionnelle, l'impact sur les agences opérant dans ce domaine, par exemple FRONTEX⁴², l'Office européen de police (Europol), Eurojust⁴³, SitCen⁴⁴ et l'Agence des droits fondamentaux, pourrait être considérable. Pour une agence comme FRONTEX, l'adhésion éventuelle de la Turquie aurait, par exemple, une importance capitale, car elle ferait de la Syrie, de l'Irak et de l'Iran les nouveaux voisins de l'Union européenne. L'entrée dans l'Union de pays plus petits ne devrait pas poser de problèmes majeurs, mais de gros efforts devront être entrepris pour garantir la confiance de chacune des parties dans le système juridique de l'autre, étant donné qu'une grande partie de la coopération policière et judiciaire repose sur le principe de reconnaissance réciproque.

La Commission européenne est inquiète de la gestion médiocre, voire mauvaise, des frontières dans certains pays comme le Kosovo, dont les frontières sont poreuses⁴⁵. En tant qu'État de l'Union européenne, les Pays-Bas sont également conscients de la nécessité d'une meilleure gestion des frontières extérieures. La Macédoine, le Monténégro et la Serbie bénéficient d'une dispense de visa depuis 2010. Si l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine remplissent les conditions fixées par la Commission, elles se verront peut-être accorder la même dispense dans le courant de l'année 2010.

Malheureusement, la corruption est encore bien enracinée et a un effet dévastateur sur l'économie d'entreprise, la privatisation, le financement des partis politiques, l'impartialité des juges, des administrateurs et des politiques ainsi que l'ouverture, l'intégrité et la transparence de l'administration publique. Il est dès lors impératif que la Turquie et les pays des Balkans occidentaux, notamment, s'attaquent plus efficacement à la corruption ainsi qu'au crime organisé. Ce constat s'applique également aux systèmes judiciaires qui sont encouragés à investir davantage dans la coopération réciproque.

La Commission pointe du doigt diverses matières qui méritent une attention particulière, notamment les droits de la femme, des enfants et des minorités, la protection des réfugiés, la poursuite et le jugement des crimes de guerre, la protection des données personnelles et de la vie privée : il est demandé à la Turquie d'accomplir des efforts considérables sur le plan du respect des droits de l'homme internationaux⁴⁶. Dans une résolution concernant le fonctionnement de l'état de droit et des questions relatives à la justice et aux affaires intérieures (JAI), le PE met l'accent sur le fait que l'état de droit est un principe essentiel de l'évolution démocratique, économique et sociale ainsi qu'une des principales conditions de l'adhésion à l'UE. Malgré sa satisfaction de voir

42 Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

43 Agence visant à coordonner la coopération entre les autorités judiciaires de l'UE dans la lutte contre la grande criminalité transnationale.

44 Centre de situation conjoint (Agence de renseignement de l'UE).

45 Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2009-2010*, Bruxelles, 14 octobre 2009, Com. (2009).

46 *Ibidem*.

les efforts accomplis par la région dans ce domaine, le PE constate que certains pays sont toujours confrontés à de graves problèmes, notamment dans la lutte contre la corruption et le crime organisé.

L'Union européenne n'est pas la seule à s'atteler à la réforme en matière d'état de droit, une multitude d'autres organismes sont également en première ligne. Il s'agit traditionnellement d'un domaine dans lequel le Conseil de l'Europe mène de nombreuses activités. Plusieurs forums s'intéressent à différents thèmes, par exemple l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le Commissaire aux droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) publie des rapports d'avancement. Une mention particulière aussi pour les programmes bilatéraux de réforme judiciaire auxquels participent les Pays-Bas, comme le programme MATRA⁴⁷.

Alors que le récent programme de Stockholm⁴⁸ définit surtout une ligne de conduite à l'intention des États membres actuels, la nouvelle stratégie de sécurité interne de l'Union européenne⁴⁹ a été élaborée en partie sous l'angle de la dimension externe de la sécurité interne, c'est-à-dire par la création d'une ceinture de sécurité autour de l'Europe et par la stabilisation des Balkans. L'expérience acquise dans le cadre du dernier cycle d'élargissement de l'UE (adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie) ne permet pas encore d'affirmer que l'UE peut exercer une plus grande influence sur des questions telles que la lutte contre la corruption une fois qu'un pays a rejoint ses rangs.

Vu la sensibilité électorale de questions telles que la migration et la criminalité, et afin d'éviter l'importation de problèmes en provenance d'éventuels nouveaux États membres, l'AIV estime que l'élargissement de l'UE doit aller de pair avec un contrôle par étapes du respect des conditions d'adhésion, qui englobe l'évaluation graduelle, minutieuse, détaillée et cohérente de l'état d'avancement des dossiers liés à la sécurité et la justice. La surveillance permanente de la mise en œuvre effective est le corollaire obligé de l'adoption de l'acquis communautaire dans le domaine de la JAI, et les candidats à l'adhésion sont tenus de s'y soumettre. L'UE doit s'interroger elle-même sur la manière dont la mise en œuvre pourrait être améliorée et garantie.

L'AIV n'occulte pas la question de savoir quel organe de l'UE pourrait se charger de ce contrôle. *Considérant qu'aucune nouvelle institution ou agence ne doit voir le jour, l'AIV pense qu'il faut accomplir cette mission en renforçant la coordination et en évitant les doubles emplois. Cette coordination doit surtout être axée sur la synergie entre la commission des affaires étrangères du Parlement européen, les services compétents de la Commission européenne, la représentation extérieure de la Commission européenne dans les pays candidats et l'Agence des droits fondamentaux à Vienne.*

Selon l'AIV, il convient tout d'abord de se pencher sur l'ordre séquentiel des thèmes à débattre durant les négociations d'adhésion. Il conseille d'évoquer les questions

47 Abréviation de *Maatschappelijke Transformatie* (transformation sociale).

48 Conclusions du Conseil européen, 10/11 décembre 2009.

49 Bruxelles, 23 février 2010.

relatives à la JAI au début et non à la fin des négociations. *L'AIV recommande également une attitude de fermeté du Conseil, du Parlement européen et des parlements nationaux face à cette partie des conditions d'adhésion : aussi longtemps qu'elles ne sont pas remplies, aucune adhésion n'est possible. Le Conseil peut utiliser à cet effet la procédure de l'unanimité. Si, en raison de la pression politique exercée sur les négociations d'adhésion et malgré les doutes planant à ce sujet, il est pratiquement inévitable qu'un pays soit retenu comme candidat à l'adhésion, le Conseil peut mettre sur pied une surveillance accrue en concertation avec la Commission européenne. La troisième étape sera l'insertion d'un contrôle renforcé durant la procédure de ratification relative à l'adhésion.*

Enfin, l'AIV considère que, malgré l'existence au sein de l'UE d'une dynamique interne sur le plan de la surveillance de l'état de droit, l'Union doit balayer devant sa porte et ne pas perdre de vue la réciprocité dans ce type de mécanisme. En effet, l'Italie actuelle du Premier ministre Berlusconi appelle par exemple aussi de sérieux doutes concernant le respect de l'État de droit. En observant d'un œil critique les mauvaises pratiques des pays candidats, mais aussi celles des pays membres de longue date, l'UE peut œuvrer à la consolidation de la confiance réciproque, surtout maintenant que la transmission intra-européenne des preuves et des décisions de justice devient peu à peu une réalité. Elle contribuera ainsi aux efforts en faveur de l'unité du droit et de l'harmonisation, et elle pourra insister de manière crédible sur les conditions du bon fonctionnement de l'état de droit démocratique, par exemple l'indépendance du pouvoir judiciaire. *L'AIV est conscient que la réciprocité est un sujet sensible et recommande donc de mettre progressivement sur pied un tel mécanisme.*

III La perspective néerlandaise

La demande d'avis invite l'AIV à répondre aux questions posées en se plaçant autant que possible dans une perspective nationale. C'est pourquoi ce chapitre est spécifiquement consacré à la position des Pays-Bas. Pour quelles raisons le gouvernement néerlandais se montre-t-il hésitant quant à la poursuite de l'élargissement ? Comment expliquer l'hostilité de la majorité de la population néerlandaise à l'admission de nouveaux membres et surtout de la Turquie ? Dans la réponse à ces questions, l'AIV mettra l'accent sur le lien avec d'autres domaines d'action, notamment l'immigration et l'intégration sur le territoire néerlandais.

Face à l'élargissement, les États membres peuvent être classés globalement en deux groupes : les « rigoureux » et les « souples ». Le premier groupe estime qu'il faut s'en tenir strictement aux conditions d'adhésion, tandis que le second est enclin à une plus grande souplesse dans l'application concrète des principes. Il est facile d'établir un lien entre l'image qu'un État membre se fait de l'achèvement idéal du processus d'intégration et son attitude à l'égard des conditions en question. Les pays ayant une conception plutôt minimaliste de la portée et de la profondeur de la coopération européenne admettront plus facilement certaines dérogations aux critères d'adhésion. Il en va tout autrement pour les États membres qui trouvent que l'UE a encore beaucoup d'étapes à franchir sur la voie d'une intégration plus poussée.

III.1 Motifs des réserves néerlandaises

Bien que des doutes aient surgi ces dernières années à propos de l'attitude « pro-intégration » des Pays-Bas, on peut difficilement contester qu'ils fassent partie du camp des « rigoureux ». L'image qu'ils ont d'eux-mêmes dans le processus d'élargissement est la suivante : « nous sommes un partenaire sévère mais juste, et donc fiable »⁵⁰. Divers motifs peuvent être avancés pour expliquer la position néerlandaise. Le premier, d'ordre général, est que la politique extérieure des Pays-Bas repose en partie sur une tradition légaliste, même si le pragmatisme a parfois été de mise à cet égard. Cela signifie que les gouvernements néerlandais prennent généralement au sérieux les engagements internationaux et veulent aussi pouvoir demander des comptes aux autres pays à ce sujet. Dans le dossier de l'adhésion (éventuelle) de la Croatie et de la Serbie, l'exigence néerlandaise d'une collaboration sans réserve de ces pays avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a joué un rôle déterminant⁵¹. De même, la volonté des Pays-Bas de récupérer leurs avances et dépôts auprès la *Landsbanki Icesave* fait actuellement obstacle à la candidature de l'Islande.

Les Pays-Bas craignent aussi une dilution de leur influence dans une Union toujours plus vaste. De pays fondateur, ils sont devenus un membre de l'UE parmi beaucoup d'autres. La peur de voir l'identité et la position néerlandaises compromises par un élargissement constant de l'Europe a déjà joué un rôle dans le « non » néerlandais au

50 Voir *Kabinetsappreciatie*, Document parlementaire 23987, n° 104, 30 octobre 2009, p. 4.

51 En juin 2010, le ministre des Affaires étrangères M. Verhagen a cessé de s'opposer à la ratification de l'Accord de stabilisation et d'association conclu entre l'UE et la Serbie. Son revirement a été dicté par un rapport positif du procureur du TPI, Serge Brammertz, sur la collaboration de la Serbie avec le Tribunal.

traité de Constitution européenne. Cette peur n'a fait qu'augmenter avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Par ailleurs, le gouvernement néerlandais redoute les retombées de l'augmentation du nombre d'États membres sur le budget de l'UE et, en particulier, sur la position des Pays-Bas en tant que contributeur net⁵². L'élargissement conduira-t-il à une redistribution des dépenses ou à un relèvement du budget ? Cette dernière possibilité est tout à fait envisageable et alimente la crainte d'une majoration de la contribution des Pays-Bas, comme de celle des autres pays. Le troisième motif tient à la PAC. Pour les Pays-Bas, qui souhaitent ardemment une réforme radicale de la politique agricole européenne, l'adhésion de nouveaux pays réduirait considérablement les chances de diminution substantielle des dépenses agricoles. Presque tous les pays candidats et États membres potentiels possèdent encore un secteur primaire assez étendu. Ils ne renonceront donc pas facilement à leurs attentes et revendications concernant une partie des subventions agricoles.

Les réticences néerlandaises s'expliquent aussi par le fait que beaucoup de responsables politiques nationaux ont tendance à s'incliner devant les réactions négatives d'une grande partie de la population face à l'élargissement. Ils pourraient être taxés de manque de courage politique. D'un autre côté, les considérations géopolitiques ne semblent pas jouer un rôle clé dans la politique néerlandaise, *a fortiori dans le cas de l'élargissement*. Le gouvernement néerlandais affirme toutefois que l'UE est devenue plus forte sur la scène mondiale depuis l'élargissement de 2004 et il pense que la pénurie d'énergie, l'instabilité aux frontières de l'Europe et l'ascension de la Chine et de l'Inde nous obligent à traiter la question de l'élargissement « avec un regard ouvert »⁵³. L'AIV ne peut que souscrire à ce dernier point de vue.

Selon l'AIV, même si l'on adopte une position rigoureuse, il est essentiel d'être prêt à effectuer, via la politique de préadhésion, les investissements dans la coopération et l'intégration qui permettront aux pays candidats qui y sont disposés de remplir, à brève échéance et de manière scrupuleuse, les conditions fixées.

III.2 État d'esprit de la population

La tendance des dirigeants politiques à écouter la voix des citoyens a été renforcée par l'issue négative du référendum sur la Constitution européenne. Des sondages d'opinion représentatifs réalisés parmi les citoyens néerlandais révèlent que l'attitude du public vis-à-vis de la poursuite de l'élargissement de l'UE est devenue de plus en plus critique ces dernières années⁵⁴. Quarante-six pour cent des citoyens y voient plus d'inconvénients que d'avantages. Ils craignent surtout le coût de l'adhésion, l'afflux de main-d'œuvre bon marché et l'augmentation de la criminalité⁵⁵. Au printemps 2006, il

52 L'avis n° 58 de l'AIV, *De financiën van de Europese Unie* (disponible en français sous le titre *Les finances de l'UE*) La Haye, décembre 2007, renferme des considérations nuancées sur la position des Pays-Bas en tant que contributeur net.

53 Voir *Kabinetsappreciatie*, Document parlementaire 23987, n° 104, 30 octobre 2009, p. 4.

54 Les résultats de plusieurs enquêtes ont été compilés et analysés par Philip Everts dans son livre *De Nederlanders en de wereld. Publieke opinies na de Koude Oorlog* (Assen : Van Gorcum, 2008).

55 Everts, p. 315 (chiffres du bureau de sondage De Vos en Jansen pour le journal *Algemeen Dagblad*, 3 mai 2004).

n'y avait plus aux Pays-Bas de majorité en faveur de l'élargissement de l'UE⁵⁶.

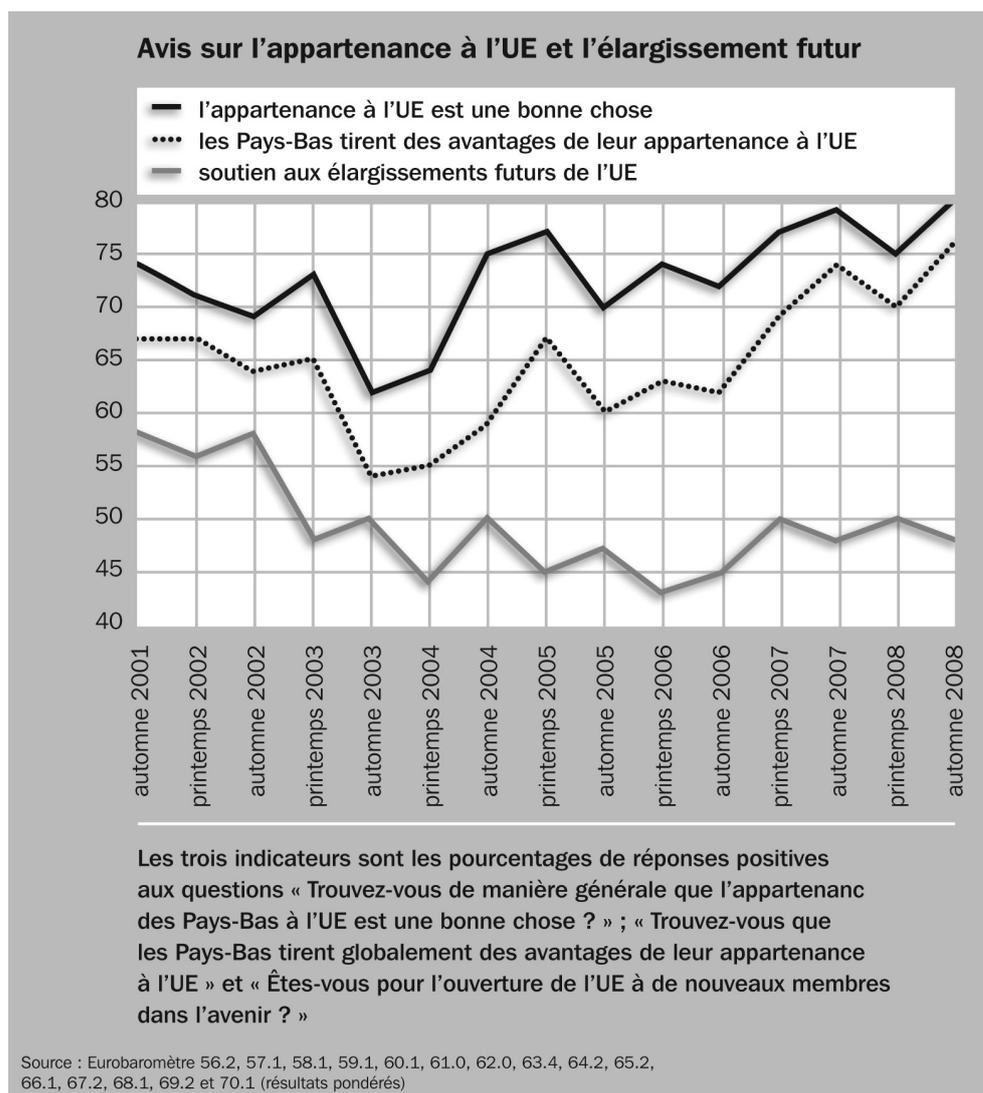
Les avis concernant l'adhésion de la Turquie ont toujours été très partagés et, contrairement à ce qui s'est produit pour d'autres pays, ils ont beaucoup fluctué au fil du temps. En 2004, une enquête a été réalisée sur les motifs de l'opposition à l'adhésion de la Turquie. Les trois principaux arguments invoqués étaient (1) que la Turquie était musulmane, (2) que l'adhésion de la Turquie renforcerait l'immigration en provenance de ce pays et (3) que la Turquie n'était pas un pays européen. Les trois principaux arguments en faveur de l'adhésion étaient : (1) qu'elle permettrait à la Turquie de mieux s'adapter aux *valeurs et normes de l'UE*, (2) qu'elle pourrait servir de jonction avec le monde arabe et (3) que tous les pays européens ont en principe le droit d'adhérer à l'UE. À peine quelque 30 % des personnes interrogées pensaient que l'adhésion de la Turquie serait un atout économique pour les Pays-Bas et l'UE. Sur ce point important, il existe donc un large fossé entre la perception des choses et la réalité. De même, la majorité des sondés ne croyaient pas qu'une adhésion turque renforcerait la sécurité en Europe⁵⁷.

Lorsque l'UE a décidé, en octobre 2005, d'entamer des négociations avec la Turquie, 52 % des Néerlandais ont désapprouvé cette décision. Si l'adhésion éventuelle de pays plus riches et proches des Pays-Bas, comme la Norvège et la Suisse, rencontrait peu d'opposition, la perspective de l'entrée dans l'UE des pays des Balkans plus pauvres suscitait peu d'enthousiasme dans la population néerlandaise. Au cours de la dernière décennie, l'élargissement de l'UE à la Turquie a été considéré comme peu souhaitable par un nombre sans cesse croissant de citoyens. En fin de compte, deux tiers à trois quarts des citoyens se sont prononcés contre. Le graphique ci-dessous montre bien que, si la position des Néerlandais par rapport à l'UE en général n'est pas plus négative ces dernières années, leur attitude envers l'élargissement est devenue, pour sa part, beaucoup plus critique :

56 Everts, p. 315 (chiffres issus de l'Eurobaromètre 65, printemps 2006).

57 Everts, p. 319.

Graphique : Avis sur l'appartenance à l'UE et l'élargissement futur



À l'automne 2008, les Néerlandais interrogés considéraient à près de 80 % que l'appartenance de leur pays à l'UE était une bonne chose. Ils étaient presque aussi nombreux à penser que les Pays-Bas tiraient des avantages de cette qualité de membre. En revanche, l'élargissement futur de l'UE recueillait moins de 50 % d'avis positifs, ce qui représente un net recul, surtout par rapport au début de ce siècle.

Les études prospectives européennes (*Europese Verkenningen*) que le Bureau central du plan (CPB) et le Bureau du plan social et culturel (SCP) réalisent périodiquement permettent d'appréhender beaucoup mieux les motifs des partisans et adversaires de l'élargissement.⁵⁸ Appliquant la méthodologie des *focus groups*, l'étude prospective de 2009 a analysé le point de vue des Néerlandais sur l'Europe à partir de témoignages

58 Voir notamment *Europese Verkenning 6, Europa's buren. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over Europa (2008)* et *Europese Verkenning 7, Markten en macht in 2030 en de publieke opinie over de EU (2009)*.

qui tentent de donner une image nuancée des thèmes influençant la formation de l'opinion et des dilemmes surgissant dans ce cadre. Alors que la force positive de l'UE semble surtout perçue en termes abstraits et dans une projection du futur, les peurs et sentiments de méfiance que suscite « l'Europe » sont profondément ancrés dans le vécu quotidien et illustrés par des exemples concrets. Les menaces qui ressortent des témoignages sont non seulement plus concrètes, mais aussi plus nombreuses. Les thèmes positifs mentionnés sont les avantages de l'appartenance à un bloc, la culture et la diversité, la sécurité, l'environnement, la monnaie unique et la force économique de l'Europe.

Les thèmes négatifs concernent la perte d'identité culturelle, la bureaucratie, l'approche néerlandaise unique en matière d'euthanasie et de politique des stupéfiants, les luttes d'influence entre pays, le manque d'unité, les avantages économiques cachés, la mauvaise communication, l'absence d'idéal européen, le manque de connaissances sur l'Europe des citoyens, le déficit démocratique et la criminalité résultant de l'ouverture des frontières. Enfin, le spectre des Polonais, qui envahiraient le marché de l'emploi, revient régulièrement dans les témoignages.

Les chercheurs du CPB/SCP souhaitent notamment savoir dans quelle mesure les personnes interrogées sont susceptibles de revoir leur position sur des questions européennes lorsqu'elles sont confrontées à des contre-arguments. Le tableau ci-dessous indique les différences de réponse concernant de l'adhésion de la Turquie. Les partisans et les adversaires de cette adhésion doivent indiquer s'ils persistent dans leur opinion à la lumière des contre-arguments avancés.

Tableau : La Turquie doit/ne doit pas adhérer à l'UE, même si ...

Question		%
Trouvez-vous que l'appartenance des Pays-Bas à l'UE est une bonne ou une mauvaise chose ?	Bonne	57
	Ni bonne, ni mauvaise	29
	Mauvaise	9
	Sans avis	5
Êtes-vous pour ou contre l'adhésion de la Turquie à l'UE ?	Totalement pour	5
	Plutôt pour que contre	29
	Plutôt contre que pour	46
	Sans avis	20
Seriez-vous toujours pour l'adhésion si un grand nombre de Turcs cherchaient un emploi aux Pays-Bas, mettant ainsi en danger le travail des Néerlandais, ou changeriez-vous d'avis ?	Je serais toujours pour	42
	Dans ce cas, je serais contre	33
	Sans avis	25
Seriez-vous toujours pour l'adhésion si l'arrivée des immigrants turcs avait pour effet d'« islamiser » le paysage urbain ?	Je serais toujours pour	33
	Dans ce cas, je serais contre	43
	Sans avis	24
Seriez-vous toujours contre l'adhésion si elle permettait de réduire les tensions entre l'Occident et le monde musulman ?	Je serais toujours contre	52
	Dans ce cas, je serais pour	20
	Sans avis	28
Seriez-vous toujours contre l'adhésion si elle rapportait en moyenne 300 euros par an aux Néerlandais ou changeriez-vous d'avis ?	Je serais toujours contre	60
	Dans ce cas, je serais pour	10
	Sans avis	30
Êtes-vous pour ou contre l'intensification de la coopération avec des pays voisins de l'UE comme le Maroc et l'Ukraine ?	Totalement pour	9
	Plutôt pour que contre	37
	Plutôt contre que pour	42
	Sans avis	12
Êtes-vous pour ou contre l'admission immédiate des travailleurs issus des nouveaux États membres ?	Pour	4
	Plutôt pour que contre	27
	Plutôt contre que pour	52
	Totalement contre	17
Seriez-vous toujours contre si elle devait favoriser la croissance économique aux Pays-Bas ?	Je serais toujours contre	46
	Dans ce cas, je serais pour	17
	Sans avis	37

Tiré de : SCP/SCP 2008, tableau A1.

Le tableau montre que si les personnes interrogées changent parfois d'avis lorsqu'elles sont confrontées à des contre-arguments, la majorité des adversaires de l'adhésion turque ne démentent pas de leur position, même lorsqu'on leur dit que l'adhésion réduirait les tensions entre l'Occident et le monde musulman ou que les Néerlandais y gagneraient en moyenne 300 euros par an. Les chercheurs constatent donc que les points de vue exprimés sont relativement stables et que les décideurs politiques doivent les prendre au sérieux. Ils concluent par ailleurs que les personnes qui changent d'avis sous l'influence d'arguments précis reviennent souvent à leur position initiale par la suite. Cela signifie que l'opinion publique, telle qu'elle se manifeste, entre autres, dans cette enquête, doit à court terme être considérée plus ou moins comme une constante.

Selon l'AIV, la pratique montre cependant que les avis peuvent tout de même changer sur le long terme. Le point de vue du public sur l'énergie nucléaire a, par exemple, beaucoup évolué ces dernières années. L'enquête précitée révèle aussi que les avantages économiques n'ont finalement aucun effet positif durable sur l'opinion publique vis-à-vis de l'adhésion de la Turquie, ni vraisemblablement celle d'autres pays. Les arguments évoquant une possible menace de l'identité culturelle sont généralement plus propres à convaincre. Il s'avère par ailleurs que les arguments géopolitiques n'ont pratiquement aucun impact sur l'opinion publique. C'est un corollaire du constat selon lequel les personnes possédant un niveau d'éducation plus élevé se laissent plus facilement convaincre par des arguments relatifs à la paix et la sécurité en Europe, alors que les personnes moins instruites sont plus sensibles aux menaces qui pèsent sur leur vie personnelle⁵⁹. Pour le reste, les chercheurs du CPB/SCP ont des raisons de penser que les opinions exprimées dans l'enquête donnent une bonne image de la position réelle de la société néerlandaise vis-à-vis de l'Europe.

III.3 Point de vue de l'AIV

Les sondages d'opinion ont mis en lumière l'émergence dans la société néerlandaise d'une nette dichotomie à propos de la question de l'élargissement. Cette dichotomie semble étroitement liée à la présence, visible ou non, de citoyens d'origine étrangère dans la vie quotidienne de la population néerlandaise, ainsi qu'aux contacts ou à l'absence de contacts avec ces citoyens. René Cuperus écrit à juste titre que dans le cas de l'adhésion de la Turquie, l'opinion publique est moins sensible aux critères de Copenhague qu'aux images et expériences qu'elle a de la problématique de l'immigration et de l'intégration sur le territoire national⁶⁰. C'est sans doute la raison pour laquelle tant de citoyens hostiles à l'élargissement de l'UE vivent dans des quartiers mélangés de grandes villes. Le phénomène inquiète l'AIV, notamment parce que l'attitude de rejet envers l'élargissement va tout à fait à l'encontre de la donnée objective selon laquelle les Pays-Bas ont, de par leur vocation commerciale, tout intérêt à voir le marché intérieur s'élargir. La poursuite de l'élargissement ouvre des perspectives évidentes au vaste secteur d'exportation de notre économie. Dans le chapitre précédent, l'AIV a déjà souligné que l'adhésion des dix États qui ont rejoint l'Union en 2004 avait rapporté pas moins de

59 SCP, 2008, p. 11.

60 René Cuperus, *The rise of European populism*, Peter M.E. Volten (réd.), *Perceptions and Misperceptions in the EU and Turkey. Stumbling blocks on the road to accession* (Groningue : CESS Harmonie Paper 23, 2009).

11 milliards d'euros à l'économie néerlandaise en seulement trois ans⁶¹.

Reste à savoir comment les responsables politiques doivent réagir face à la réalité nationale sous-jacente. Dans le chapitre précédent, l'AIV a déjà attiré l'attention sur le fait que les dirigeants politiques devaient tenir compte des sentiments de la population, mais qu'ils ne pouvaient en aucun cas se dissimuler derrière ceux-ci. Les politiques doivent assumer leurs propres responsabilités. Leur popularité passagère, et le souci de la préserver, ne peuvent primer sur les intérêts des Pays-Bas à plus long terme ni les empêcher d'énoncer les avantages d'un élargissement pour un pays qui, comme les Pays-Bas, pratique des échanges commerciaux ouverts. *En même temps, l'AIV estime que les politiques ne doivent en aucun cas donner l'impression qu'ils considèrent l'élargissement comme un processus automatique. Rien ne compromettrait davantage le soutien, même partiel, accordé au processus d'intégration européenne que l'image d'un train qui fonce à toute allure en ignorant les signaux d'arrêt du public. La plus grande minutie rigueur sera donc de mise pour la ratification parlementaire de nouvelles demandes d'adhésion. De même, l'AIV est convaincu qu'une politique d'information du gouvernement qui se limiterait à faire valoir les avantages économiques et sécuritaires de l'élargissement, aussi évidents qu'ils puissent être, n'est pas suffisante.* Il replace les réactions du public à la problématique de l'élargissement dans un ensemble plus large de conceptions, d'attitudes et de comportements de notre société face à des questions qui ne sont pas directement liées à l'élargissement, par exemple l'arrivée des étrangers, la suppression des frontières nationales et la multiplication des échanges internationaux. Évidemment, la force de cet argument varie en fonction du pays candidat concerné.

Beaucoup de citoyens envisagent la question de l'élargissement sous la perspective angoissante de la disparition d'un monde familier. Après l'élargissement récent, ils ont commencé à voir dans l'UE une source d'insécurité plutôt qu'une protection. On pourrait parler d'un sentiment de menace de l'identité nationale comprise comme un mode de vie et des valeurs spécifiques d'une collectivité politique. Avec la prudence qui est de mise dans l'interprétation des résultats de ce type d'enquête, on est en droit de penser que cette dimension culturelle de la question est plus importante que la dimension économique. En d'autres termes, la peur de la perte d'identité nationale est peut-être un motif plus puissant de refus de l'élargissement que la crainte d'une atteinte aux acquis sociaux. Bien entendu, l'intensité de cette peur diffère selon les caractéristiques de chacun des pays candidats.

Si cette analyse⁶² est correcte, la mobilisation du soutien pour une Union encore plus vaste dépend dans une large mesure du succès de la politique d'intégration des minorités. L'AIV est, lui aussi, forcé de constater que cette question a été gravement négligée dans le passé. Cela explique en partie pourquoi le nombre de partisans de la politique d'ouverture de l'UE n'a cessé de diminuer aux Pays-Bas. Comme l'AIV ne peut évoquer de manière détaillée la politique intérieure d'intégration dans le présent avis, il se bornera à signaler que les pouvoirs publics néerlandais doivent poursuivre sans relâche les efforts qu'ils ont entrepris pour faire participer les migrants à la vie

61 Voir aussi *Kabinetsappreciatie*, p. 3.

62 Sur la question, voir également les articles de Paul Scheffer, « De boel bij elkaar houden is niet genoeg », *NRC-Handelsblad/Opinie & Debat*, 20-21 mars 2010, et « De vertrouwensvraag is gesteld », *de Volkskrant*, 3 avril 2010.

de la société comme des citoyens de l'UE à part entière, en leur imposant des règles strictes sur le plan de la maîtrise de la langue et des qualifications nécessaires à leur intégration économique. C'est un moyen important de prévenir les tensions entre les Néerlandais de souche et les Néerlandais d'origine étrangère.

La démarche visant à renforcer le soutien de l'opinion publique englobe également le contrôle strict des efforts accomplis par les pays candidats pour satisfaire aux exigences minimum de l'état de droit et aux principes immuables des droits de l'homme. Un flot d'informations négatives concernant la corruption systématique, les pressions politiques sur le pouvoir judiciaire et les poursuites contre l'opposition ne sert évidemment pas la cause de l'élargissement. *La leçon qu'il faut tirer du passé récent, avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, est que les pays candidats ne peuvent intégrer l'Union que s'ils remplissent tous les critères d'adhésion.* Jusqu'à présent, l'UE n'est pas suffisamment parvenue à ramener sur la bonne voie les nouveaux États membres qui présentaient des manquements sérieux, surtout dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. L'aiguillon le plus puissant pour inciter un État à entreprendre les réformes nécessaires s'avère être une fois encore la perspective de l'adhésion.

Il en sera de nouveau question dans le chapitre suivant.

IV Considérations finales

Dans la demande d'avis, les questions spécifiques que le gouvernement et la commission permanente de la Chambre des représentants pour les Affaires européennes ont posées à l'AIV sont précédées du bilan politique suivant du processus d'élargissement :

« Dans les décennies passées, le processus d'élargissement de l'Union européenne s'est révélé l'un des instruments les plus efficaces de sa politique extérieure. Il a en effet réuni les anciens et les nouveaux pays membres dans une aspiration commune à la paix, la sécurité, la démocratie et la prospérité pour l'ensemble des citoyens. »

Non seulement l'AIV se rallie sans réserve à ce diagnostic, mais il veut inscrire expressément ses réponses dans une perspective politique plus large, dans le prolongement du texte *supra*. L'aspiration commune à la paix, la sécurité, la démocratie et la prospérité pour ses citoyens a fait de l'UE une zone de stabilité politique dans un environnement souvent turbulent et un monde marqué par des rapports de force particulièrement mouvants. *Les élargissements futurs doivent soutenir ce processus et lui donner un plus grand rayonnement dans l'espace européen et son environnement géographique. Ce critère doit être déterminant pour la solidité souhaitée des arrangements avec les pays candidats et donc pour la rapidité du processus. C'est dans ce cadre, et pas seulement comme un critère isolé, que doit aussi être analysée la capacité d'absorption. Sans cela, il est à craindre que le concept en question ne soit qu'un frein ou un instrument de blocage dans le débat sur l'élargissement.* Comme il ressort de l'analyse des cinq dimensions du concept, la capacité d'absorption n'est pas une donnée statique. Il est donc judicieux d'en faire l'objet explicite d'une politique ciblée.

IV.1 L'importance de la préadhésion

L'AIV est profondément convaincu que les arguments de nature géopolitique toucheront moins les électeurs de nombreux pays que les inquiétudes à propos de l'augmentation du nombre d'étrangers sur le territoire national, de la criminalité et des glissements de l'activité économique, et donc de l'emploi. Si l'on veut accroître le soutien à l'élargissement grâce à une meilleure compréhension de son importance géopolitique, il est indispensable de dissiper ces inquiétudes via des accords fermes avec les pays candidats – non pas après l'adhésion, mais dans la phase de préadhésion – et de faire dépendre les étapes ultérieures du processus de préadhésion du résultat des changements souhaités. Cette position doit donc être défendue clairement sur la scène politique. *Vu que la capacité d'absorption de l'Union est généralement moins sollicitée lorsque le processus de préadhésion a suffisamment porté ses fruits, l'AIV plaide en faveur de la stricte application de conditions claires, une évolution qui s'est d'ailleurs déjà ébauchée en réaction à la perspective d'adhésion de la Turquie (voir les décisions du Conseil européen en 2004 et 2005)⁶³.* Pour continuer à poser des conditions expresses, l'UE doit par ailleurs être mieux à même de contraindre les pays concernés à effectuer les changements souhaités lors des négociations d'adhésion. Simultanément, le critère de la Commission selon lequel l'élargissement ne peut se faire au détriment du rythme du processus d'intégration (« garantir la progression ») doit être relativisé au motif que le ralentissement de l'intégration est souvent dû à d'autres facteurs que l'élargissement

63 Voir *Bulletin UE 12-2004* et *Bulletin UE 12-2005*.

et que – comme il a été dit plus haut – ce dernier a également accéléré l'intégration sur certains plans⁶⁴. *Mais ici aussi, la règle est que plus on met d'énergie dans la préparation à l'adhésion, moins on a besoin d'énergie par la suite pour l'absorption.*

L'AIV tire par ailleurs une leçon importante de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, à savoir que la fixation de conditions par l'UE est peut-être efficace dans la phase de préadhésion, mais que l'Union dispose de très peu de moyens pour influencer la politique d'un pays une fois qu'il a franchi son seuil. Des mécanismes de sanction officiels tels que la suspension de la participation aux réunions du Conseil ou la privation momentanée du droit de vote exigent l'application d'une procédure lourde⁶⁵. Une question essentielle se pose donc : quels sont les instruments additionnels susceptibles d'aider au maintien d'une pression constante sur les États membres – nouveaux ou anciens – qui manquent à leurs obligations ? Il semblerait assez naturel que les versements des Fonds structurels soient liés au respect des engagements contractés. Lorsqu'un pays retombe dans des pratiques contraires aux conditions d'adhésion, il devrait être sanctionné par une diminution, voire un arrêt, des paiements, ce qui se produit déjà à une échelle réduite.

IV.2 Réponse à la question principale

En vertu de ce qui précède, l'AIV répond de la manière suivante à la dernière question, qui est aussi la question décisive, de la demande d'avis :

« La Commission a joint à sa communication sur la stratégie d'élargissement 2006-2007 (COM(2006) 649) un rapport spécial sur la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres. Les conclusions et recommandations qu'il contient ont-elles été suivies et, si tel est le cas, comment ont-elles été insérées à la politique de la Commission et du Conseil ? Dans la négative, comment renverser cette tendance ? »

La discussion suscitée à l'intérieur – et à l'extérieur – des institutions de l'UE par la communication de la Commission de 2006 sur la stratégie d'élargissement a donné lieu à des analyses et recommandations très intéressantes, mais aucune conclusion politique opérationnelle claire, détaillée et sortant du cadre général n'a encore vu le jour au plus haut niveau. Or l'AIV juge nécessaire que l'Union choisisse et formule aujourd'hui, surtout à l'égard de ses propres ressortissants, une ligne politique précise à court et à plus long terme. En effet, l'Union doit prendre des décisions sans délai à propos de la Croatie et dans un avenir proche vis-à-vis d'autres pays des Balkans occidentaux.

64 Voir par ex. Jan Rood, « A Federation in the Making? The Dynamics and Future of European Integration », in Alfred van Staden et al., *Cannons and Canons. Clingendael Views of Global and Regional Politics* (Assen : Van Gorcum, 2003), pp. 107-125.

65 Ainsi, l'article 7, paragraphe 3, du TUE dispose qu'en cas de violation par un État membre des « principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit », le Conseil peut décider à la majorité qualifiée de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Au préalable, le Conseil européen, composé des chefs d'État et de gouvernement européens, doit toutefois constater à l'unanimité, sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, l'existence d'une « violation grave et persistante » des principes susmentionnés. Il doit également tenir compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.

Les négociations d'adhésion avec la Turquie ont déjà débuté en 2005. Par sa population gigantesque, son retard de développement économique – qui se comble peu à peu mais existe toujours – et sa faible tradition d'état de droit, la Turquie constitue le *plus grand* défi pour la capacité d'absorption de l'UE. À tort ou à raison, c'est en partie à cause des différences culturelles avec ce pays qu'une large frange de la population est opposée à son adhésion, surtout dans les anciens États membres. Si le dossier turc est de loin le plus important, sur le plan politico-stratégique comme socioéconomique, la manière dont l'UE traitera le dossier des Balkans sera également déterminante pour le succès de la suite du processus d'élargissement, et donc indirectement pour les décisions ultérieures concernant la Turquie.

C'est indéniablement le soutien de la population de l'UE qui est en cause ici. Le fait que les pays des Balkans soient relativement petits, voire très petits, et que leur impact économique-financier sur l'Union soit réduit ne signifie pas que les choix politiques à leur sujet soient moins importants. Au contraire, l'impression qui se dégagera du premier élargissement à venir pèsera lourd dans la suite du processus.

L'AIV entrevoit dans ce cadre deux grandes priorités qui ne relèvent pas de la sphère économique-financière. Les problèmes politiques des pays candidats entre eux et avec l'extérieur – donc en dehors de l'acquis officiel – doivent être réglés de manière convaincante et définitive avant leur adhésion éventuelle ; il ne faut pas que l'UE en hérite après l'adhésion, comme dans le cas de Chypre. Par ailleurs, il convient de mettre clairement l'accent sur la sécurité interne de l'Union élargie (non seulement sur le plan législatif et réglementaire, mais surtout au niveau de la mise en œuvre et de l'application), en particulier lorsqu'il est question de politique policière et judiciaire ou de lutte contre la criminalité et la corruption. Comme il a été démontré plus tôt, les lacunes en la matière doivent être identifiées et gérées de manière crédible durant la phase de préadhésion.

L'adhésion groupée pour des motifs politiques, c'est-à-dire ne reposant pas sur un examen objectif, doit être écartée dans cette approche. Chaque candidat doit être jugé exclusivement selon ses propres mérites, même si cela doit conduire à un report politiquement fâcheux de l'adhésion. Le cas de la Roumanie et de la Bulgarie a montré qu'il était illusoire de croire que l'adhésion constituait un moyen de combler les lacunes a posteriori. Une des conditions essentielles du soutien de l'opinion publique est l'existence dans l'État adhérent d'une administration suffisamment fiable et efficace, qui jouisse de la confiance de ses propres ressortissants et des États membres de l'UE.

Pour ce qui est de la Turquie, rappelons par ailleurs que l'éventuelle adhésion de ce pays ne sera à l'ordre du jour qu'à l'issue de l'intégralité du processus de négociation. Dans ce parcours, beaucoup de choses dépendront du processus de réforme de la Turquie elle-même, pays où se produit actuellement une évolution politique qui n'a été que partiellement initiée par ses relations avec l'UE. Il faudra que les deux parties fassent preuve de prudence politique pour éviter que les négociations d'adhésion soient contrecarrées par une interaction négative entre les deux processus. L'UE se doit à elle-même d'aborder tous les chapitres des négociations de manière rationnelle et objective, comme avec tout autre candidat à l'adhésion et selon les mêmes critères de Copenhague. Les conséquences économique-financières seront beaucoup plus importantes dans le cas de la Turquie, mais elles ne peuvent être chiffrées d'avance : les Perspectives financières pour la période après 2013, que l'UE aura adoptées entre-temps et qui comporteront peut-être des changements de priorité significatifs pour les dépenses agricoles et les Fonds structurels et de cohésion, joueront un rôle capital

en la matière. L'effet institutionnel de l'adhésion de la Turquie, dont la population est comparable à celle de l'Allemagne, sera évidemment perceptible dans la répartition des voix au sein du Conseil. Mais il en sera de même pour l'adhésion des pays des Balkans dont chacun aura un impact sur l'obtention de la majorité qualifiée, fixée à 55 % des États membres au Conseil.

À ce stade, il est vain de spéculer sur la poursuite du déroulement et la durée probable du processus de négociation avec la Turquie, mais l'AIV tient à souligner que l'aspect géopolitique sera déterminant dans la décision finale concernant l'adhésion. La Turquie est une grande puissance qui se développe rapidement à la frontière entre l'Europe et le Moyen-Orient ; elle est membre de l'OTAN et participe à ce titre à la défense de l'Occident depuis plus d'un demi-siècle. Une adhésion de la Turquie comme membre à part entière de l'UE renforcerait donc considérablement la position de l'Europe dans cette partie du monde. Elle permettrait à l'Union de se profiler sur la scène internationale comme une communauté qui n'a pas seulement conjuré les démons du passé, mais concrétise, par sa composition multiforme, l'idéal civilisationnel de dialogue et de coopération entre différentes cultures et religions. Avec la Turquie en son sein, l'UE aurait vraisemblablement plus de poids dans la recherche de solutions aux conflits du Proche et du Moyen-Orient. De manière plus générale, l'adhésion de la Turquie pourrait donner un bel élan à la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union.

Outre son intérêt politique, l'adhésion de la Turquie présente aussi un intérêt économique. L'image encore trop souvent répandue d'une nation de miséreux dont beaucoup doivent quitter le pays pour s'assurer ailleurs une existence décente n'est plus, et depuis longtemps, qu'une caricature de la réalité⁶⁶. L'adhésion de ce pays, de plus en plus puissant sur le plan économique, permettrait d'étendre considérablement le marché intérieur et servirait ainsi les intérêts néerlandais. En outre, l'importance de la Turquie en tant que partenaire commercial de l'UE (et « pays prioritaire » pour les Pays-Bas depuis des années) ne cesse d'augmenter, également dans le contexte plus général des relations avec le Moyen-Orient. Le pays a relativement bien supporté la crise financière récente et connaît, avec ses 80 universités, un accroissement impressionnant de son niveau de développement.

Les dirigeants politiques européens devraient aussi s'interroger sur le tour que prendrait la situation si la Turquie se voyait refuser l'adhésion ou si, se sentant si peu la bienvenue, elle y renonçait d'elle-même. Dans ce cas, non seulement l'UE ne récolterait pas les fruits de l'adhésion, mais elle pourrait aussi voir ses intérêts menacés par le fait que la Turquie cherche unilatéralement à s'assurer une suprématie régionale ou tente un rapprochement avec le Moyen-Orient arabe ou l'Iran⁶⁷. avec des conséquences fâcheuses pour la sécurité européenne et l'OTAN.

Sous cet angle, il est politiquement important de se demander combien de temps les négociations sur l'adhésion de la Turquie peuvent se poursuivre sans que des progrès

66 Selon Sabrina Tavernise et Michael Slackman, la Turquie est aujourd'hui devenue la sixième économie européenne. Voir leur article « Turkey speaks up in Mideast », paru dans *l'International Herald Tribune*, 9 juin 2010.

67 Pour un point de vue passionnant sur la question, voir l'article de Bram Vermeulen, « Overmoed speelt ambitieus Turkije parten », *NRC Handelsblad*, 12-13 juin 2010. Cf. aussi Philip Stephens, « West must offer Turkey a proper seat », *Financial Times*, 17 juin 2010.

palpables soient accomplis. Le problème de l'adhésion est que rien n'est définitif tant que tout n'est pas terminé, alors qu'il faudrait précisément des exemples de coopération concrète et des résultats tangibles. C'est seulement en s'habituant l'un à l'autre et en démontrant les avantages de l'adhésion de la Turquie qu'il est possible d'accroître le soutien de la population. Ce constat s'applique du reste aussi à la Turquie où le soutien politique à l'adhésion s'effrite parce que les intéressés sont de plus en plus convaincus que les négociations n'aboutiront pas et qu'il est donc sage d'explorer d'autres pistes. Dans certains pays de l'UE, on semble déjà spéculer sur la possibilité que la Turquie, blessée dans son orgueil, rompe les négociations. Par ailleurs, il n'est pas exclu qu'en cas d'accord des gouvernements de l'UE sur l'adhésion, des référendums nationaux, par exemple en France et en Autriche, fassent échec à sa concrétisation.

L'AIV se demande si, pendant les négociations d'adhésion en cours, l'UE ne pourrait pas chercher à établir, dans le domaine de la politique étrangère, une coopération plus étroite avec la Turquie, qui est, rappelons-le, membre de l'OTAN, en procédant par thème (par exemple, le Moyen-Orient et le Caucase du Sud). La structure institutionnelle de la PESC et de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) permet de le faire sans difficulté. De plus, la Turquie a reçu dès 1999 la promesse qu'elle serait impliquée de l'une ou l'autre manière dans la PESC. Bien entendu, il faudra pour cela un rapprochement dans la question chypriote. L'UE s'est très peu investie dans la résolution de ce problème et a laissé agir les Nations unies. D'une part, la majorité grecque de la population chypriote porte une lourde responsabilité dans l'impasse actuelle puisqu'elle a rejeté le plan de paix des Nations unies pour l'île. De plus, elle empêche la mise en place d'échanges commerciaux entre la partie nord de Chypre et l'UE, contrairement à ce qui était prévu. D'autre part, avec son refus d'ouvrir les ports et aéroports turcs aux bateaux et avions en provenance de la partie sud de Chypre, la Turquie ne fait pas avancer les choses. Or, il est urgent de trouver une solution à la crise chypriote, non seulement à cause de la situation sur place, mais aussi parce que – comme indiqué supra – le problème fait obstacle à une bonne coopération opérationnelle entre l'UE et l'OTAN.

Selon l'AIV, les relations économiques et la JAI offrent peut-être d'autres possibilités de concrétiser la coopération avec la Turquie pendant les négociations d'adhésion. Les meilleures chances d'instaurer une coopération économique plus étroite entre l'UE et la Turquie semblent venir du secteur de l'énergie, même si la Turquie considère l'énergie comme un atout pour elle, c'est-à-dire un moyen de pression envers l'UE. Une meilleure coordination des politiques, et éventuellement une action commune dans le domaine du crime organisé, du trafic de drogue et de l'immigration clandestine, seraient également dans l'intérêt des deux parties, l'UE pouvant faire un pas en direction de la Turquie à propos de la suppression du visa obligatoire et de l'accès au régime Schengen. La prochaine présidence belge de l'UE (second semestre de 2010) pourrait s'investir en faveur de ce projet.

En résumé, une initiative de l'UE visant à concrétiser la coopération avec la Turquie dans divers domaines, en anticipant une éventuelle adhésion, ne serait pas seulement une reconnaissance de l'aspiration légitime de la Turquie à jouer un rôle substantiel dans son environnement plus large. Elle pourrait également offrir un cadre opérationnel adéquat à la réalisation de notre intérêt géopolitique partagé pour les développements constructifs dans la région ainsi qu'à l'indispensable contribution de la Turquie, sans attendre l'issue d'interminables négociations.

IV.3 Conclusion

L'AIV a délibérément inscrit le présent avis dans le contexte plus vaste de l'ensemble de la politique européenne au sein d'un monde agité par de nombreuses turbulences. La question complexe de la poursuite de l'élargissement se pose précisément à une période où l'UE est elle-même engagée dans une lutte sans précédent contre les séquelles économique-financières de la crise bancaire, lutte qui mobilise toute sa capacité de gouvernance et sa créativité. Ce dossier est donc prioritaire actuellement. C'est pourquoi il faut prévoir et éviter le plus possible les complications liées à la politique d'élargissement en ce moment. Cette règle s'applique en particulier aux décisions sur les Balkans occidentaux, qui se profilent déjà à court terme et concernent des États dont les rapports mutuels sont extrêmement délicats. Une politique constructive mais prudente vis-à-vis de ces pays implique qu'on exige d'eux des efforts en vue d'améliorer nettement leurs relations mutuelles⁶⁸. Cela vaut aussi bien pour les premiers adhérents que pour les pays qui se trouvent encore en phase de préadhésion ou qui ne l'ont pas encore entamée. L'UE ne peut accueillir des pays qui compliquent, voire perturbent, le processus d'adhésion progressive d'autres pays. Il faut donc un plan stratégique de l'UE pour la région, mais aussi des accords précis avec les pays concernés avant la prise de décision définitive.

68 Agissant au nom de la présidence de l'UE, le ministre espagnol des Affaires étrangères, Miguel Angel Moratinos, est parvenu à réunir à Sarajevo, au début du mois de juin 2010, les dirigeants politiques de tous les pays candidats potentiels, même s'ils n'étaient présents qu'à titre personnel. La préparation laborieuse de cette initiative montre qu'il reste de gros obstacles politiques à franchir pour arriver à une coopération régionale constructive. L'UE doit continuer à œuvrer pour que cela change. Simultanément, de nombreuses formes de coopération transfrontalière, par exemple dans le domaine commercial ou culturel, révèlent que la population de la région veut, elle aussi, laisser ce passé derrière elle. Il est possible de mettre encore plus à profit cette attitude positive dans le cadre de la politique de préadhésion.

V Résumé

La Commission européenne a défini le concept de capacité d'absorption de manière très générale comme « la faculté de l'UE d'accueillir de nouveaux membres à un moment donné ou à une période donnée, sans mettre en péril les objectifs politiques établis par les traités ».

L'AIV préfère le terme de capacité d'intégration, introduit par la Commission européenne, à celui de capacité d'absorption, car le premier exprime mieux le lien avec les objectifs politiques de la coopération européenne ainsi que le caractère positif et dynamique du projet européen.

Selon l'AIV, le concept officiel de capacité d'absorption est problématique pour quatre raisons.

Premièrement, il manque de précision et peut donc donner lieu à des interprétations subjectives en fonction des besoins politiques du moment.

Deuxièmement, il s'agit d'un concept dynamique. La capacité de l'UE à absorber de nouveaux États membres change avec le temps. Cette faculté peut aussi être largement influencée par la politique menée et par le contexte économique-financier. Dans le passé, l'élargissement a accéléré sur divers plans le processus d'intégration. Une grande partie des avantages résultant de l'appartenance à l'UE ont crû à mesure qu'augmentait le nombre d'États membres.

Troisièmement, la capacité d'absorption n'est pas une donnée abstraite, elle dépend de la taille et des spécificités de chacun des pays adhérents. Les États qui ont actuellement vocation à adhérer à l'UE peuvent être répartis en plusieurs groupes : quelques pays hautement industrialisés d'Europe occidentale (Norvège, Islande, Suisse), les pays des Balkans occidentaux et la Turquie. Ces pays sont très différents sous l'angle du niveau de vie, de la taille de la population, de la stabilité politique et du développement des institutions. De plus, leurs relations mutuelles sont souvent difficiles. C'est pourquoi l'élargissement nécessite une stratégie bien pensée.

Quatrièmement, la capacité d'absorption dépend de divers facteurs. L'AIV distingue les cinq dimensions suivantes :

- a. la dimension administrativo-institutionnelle : la capacité d'action de l'UE ;
- b. la dimension économique : l'évolution générale de la richesse ;
- c. la dimension budgétaire : les conséquences pour le budget de l'UE ;
- d. l'acceptation du public : l'identification des citoyens de l'UE avec le projet d'intégration européenne et le soutien de celui-ci ;
- e. la dimension géopolitique : l'impact sur la stabilité aux frontières directes de l'UE et sur le poids de l'Union dans la politique mondiale.

Ces cinq facteurs peuvent prendre des directions différentes selon les cas individuels d'élargissement.

Pour toutes ces raisons, l'AIV considère que la charge politique du concept de capacité d'absorption est intrinsèquement très forte, si bien qu'en cas d'usage inconsidéré, il peut facilement devenir un argument impropre dans le débat sur l'élargissement. Il n'en reste pas moins que le concept peut constituer un argument précieux pour contrer tout élargissement précipité.

Globalement, l'AIV considère le processus d'élargissement comme un succès. En offrant des perspectives d'adhésion à un grand nombre de pays en proie à de gros problèmes politiques, économiques, sociaux et moraux, l'Union les a aidés à se stabiliser. Elle a ainsi contribué à la sécurité de notre continent et soutenu ces pays dans leur processus de développement. De nouvelles opportunités se sont également ouvertes aux secteurs d'exportation des anciens États membres. Le processus d'élargissement a donc engendré des résultats primordiaux, et l'UE aurait raté une chance historique si elle n'avait pas pris ses responsabilités en la matière. Cela ne veut pas dire qu'aucune faute n'ait été commise durant ce processus d'élargissement sans précédent sur le plan historique. Un jugement définitif concernant le processus ne sera possible que dans plusieurs années. Il dépendra de la manière dont l'Union surmontera la grave crise économico-financière actuelle, de la vitesse à laquelle elle y parviendra et de la cohérence interne qu'elle aura développée et qui doit être suffisante pour lui permettre de jouer un rôle politique et économique majeur sur la scène internationale. De l'avis de l'AIV, l'importance de ce dernier point est encore trop souvent sous-estimée.

À condition que l'UE soit elle-même en mesure de « digérer » l'adhésion de nouveaux États membres et sous réserve d'une stricte application des conditions d'adhésion formulées dans les critères de Copenhague et leurs affinements ultérieurs, l'AIV est en principe favorable à la poursuite de l'élargissement. Les arguments invoqués pour appuyer son avis positif sur l'élargissement dans un passé récent s'appliquent également à la poursuite du processus. Cela signifie que, dans la mesure où la capacité d'absorption peut être accrue par la politique, il est souhaitable d'axer la politique sur cet accroissement.

Si le concept de capacité d'absorption est utilisé pour mettre en avant les coûts possibles de l'élargissement, l'AIV veut également attirer l'attention sur le prix du non-élargissement. L'UE ne doit pas seulement s'intéresser à la capacité d'absorption, mais se demander si elle a la capacité d'assumer les conséquences d'une *non*-intégration.

Parmi les cinq dimensions précitées, les aspects administrativo-institutionnels, économiques et budgétaires sont largement objectivables et quantifiables, tandis que l'acceptation du public et le facteur géopolitique relèvent essentiellement de la perception subjective.

L'AIV pense qu'une politique de préadhésion active devrait garantir de façon optimale une mise en conformité aussi rapide que possible avec les critères affinés de Copenhague. Pour ce faire, les candidats à l'adhésion doivent toutefois avoir de réelles perspectives d'adhésion.

L'avis de l'AIV à propos des cinq dimensions se présente comme suit.

Point a. Aspects administrativo-institutionnels

En ce qui concerne la capacité d'action de l'UE, l'AIV souligne qu'un grand nombre de modifications des traités (Amsterdam, Nice et Lisbonne) ont vu le jour pour préparer les institutions de l'UE à fonctionner dans une Union élargie. C'est un bon exemple de la façon d'accroître la capacité d'absorption par une politique ciblée.

L'AIV estime toutefois que la Commission européenne est déjà trop nombreuse, ce qui nuit à son autorité. Les Pays-Bas doivent donc garder à l'ordre du jour la question de la réduction de la taille de la Commission. Ils doivent également veiller à ce que l'appareil administratif ne se développe pas exagérément. Enfin, les Pays-Bas doivent s'employer

au maximum à maintenir leur influence sur la formation de l'opinion et l'élaboration de la politique à Bruxelles.

Le Parlement européen a le dernier mot en matière d'élargissement. L'AIV ne considère pas la taille du PE (actuellement 736 députés, alors que le traité fixe à 750 le nombre de sièges maximum) comme un obstacle à son fonctionnement démocratique. Les discussions préliminaires au sein des commissions spécialisées et des groupes politiques garantissent un mode de travail correct. Néanmoins, en cas de nouvel élargissement majeur, comme celui qui verrait entrer dans l'UE les Balkans occidentaux et la Turquie, la répartition des sièges entre les petits États membres (minimum six sièges) et les plus grands serait plus défavorable à ces derniers. L'AIV estime que ce serait déraisonnable et peu souhaitable. Il plaide donc pour une diminution du nombre minimum de sièges pour les plus petits États membres et pour le maintien, même après l'élargissement, du degré de dégressivité que le PE juge actuellement pertinent dans la répartition des sièges parlementaires. Sur le long terme, l'AIV recommande toutefois de développer une approche plus radicale telle que des listes électorales européennes.

L'AIV est conscient que la poursuite de l'élargissement peut faire surgir à la Cour de justice des problèmes liés à la durée des procédures et à l'unité du droit européen. C'est pourquoi il est favorable à une modification du système préjudiciel et à une limitation du nombre de juges.

L'AIV estime que le nombre de membres de la Cour des comptes européenne devrait également être limité.

L'AIV arrive à la conclusion que, dans la mesure où il existe des problèmes institutionnels, ils ne peuvent pas servir d'excuse pour renoncer à tout élargissement. Il faut plutôt que l'Union s'emploie à résoudre ce type de problèmes si elle pense que l'élargissement est souhaitable ou nécessaire. L'opportunité de poursuivre ou non l'élargissement de l'Union est avant tout une affaire politique qui ne peut dépendre de questions institutionnelles et organisationnelles, en principe solubles. Les intérêts de l'élargissement doivent primer.

Point b. Aspects économiques

L'AIV est convaincu que l'ensemble de l'économie européenne est capable de faire face à des élargissements futurs. Jusqu'à présent, l'impact de l'élargissement sur l'économie des anciens États membres a été limité, mais globalement positif. Dans les nouveaux États membres, il n'a pas seulement été positif, mais considérable. Les pays concernés se hissent plus rapidement au niveau de l'UE, ce qui réduit les éventuels problèmes liés à l'intégration. Par conséquent, la capacité d'intégration augmente.

La faculté d'adaptation économique de l'UE dans sa composition actuelle détermine partiellement sa capacité à absorber de nouveaux États membres. Si cette faculté d'adaptation est renforcée, par exemple par la mise en œuvre de la stratégie « Europe 2020 » qui concerne la période 2010-2020, la capacité d'absorption s'en trouvera améliorée. Voilà un nouvel exemple de l'influence du choix politique sur la capacité d'absorption.

Point c. Aspects budgétaires

Là encore, la ligne politique est déterminante. En effet, la composition et le volume du budget de l'UE sont conditionnés par les choix politiques des États membres, lesquels peuvent varier et sont d'ailleurs soumis aujourd'hui à un réexamen approfondi.

L'AIV souligne également que les conséquences budgétaires doivent être mises en relation avec les avantages économiques attendus de l'élargissement, qui seront en principe largement supérieurs aux coûts directs.

Point d. Adhésion du public

L'AIV pense que, parmi les facteurs influençant la capacité d'absorption, le soutien du public constitue le principal défi à relever. Dans presque tous les États membres s'impose la même constatation : la majorité des citoyens est hostile à la poursuite de l'élargissement. À ce propos, l'AIV se demande si c'est l'opinion publique qui incite les politiques à prendre leurs distances vis-à-vis de l'élargissement ou si ce sont les politiques qui alimentent le scepticisme de la population par leurs déclarations. Sans doute y a-t-il interaction entre les deux, sans parler du rôle clé que jouent d'autres leaders d'opinion. Quoi qu'il en soit, la politique de l'UE en matière d'élargissement doit chercher à gagner l'appui du public.

Point e. Aspects géopolitiques

L'AIV considère que l'élargissement est, par excellence, une entreprise géopolitique qui vise, entre autres, à accroître la sécurité aux frontières directes de l'UE et à renforcer la position de cette dernière sur la scène mondiale. Le premier objectif concerne les pays des Balkans, qui ne peuvent pas rester un « trou noir » sur le territoire de l'Union, et la Turquie qui, après l'abolition du sultanat et l'instauration de la République kémaliste il y a près de 90 ans, s'est tournée délibérément vers l'Occident et occupe une position stratégique dans sa région.

Autres aspects

Outre les cinq dimensions détaillées plus haut, d'autres facteurs tels que la migration, la lutte contre la criminalité et la garantie de l'état de droit influencent la capacité d'absorption de l'UE. La perspective de pouvoir mener avec les pays candidats une politique commune en matière de justice et de police sera un critère essentiel lorsqu'il s'agira de décider si ces États doivent en fin de compte intégrer l'UE. La confiance dans la qualité et l'efficacité de la législation, de l'administration publique et de la justice est susceptible d'accroître le soutien à l'adhésion d'un pays candidat.

La perspective néerlandaise

Les Pays-Bas sont toujours restés attachés au strict respect des conditions d'adhésion pour des raisons très différentes. Elles incluent la tradition légaliste, l'inquiétude devant l'affaiblissement de l'influence néerlandaise et la position de contributeur net ainsi que la sensibilité aux sentiments négatifs d'une grande partie de la population à l'égard de l'élargissement. La position néerlandaise est plus « rigoureuse » que « souple ».

L'AIV pense qu'au vu des glissements qui s'opèrent dans le monde, la question de l'élargissement doit être envisagée avec un regard ouvert. Selon lui, malgré l'adoption d'une attitude rigoureuse, l'essentiel est de savoir si l'on est prêt à consentir, via la politique de préadhésion, les efforts et investissements dans la coopération et l'intégration qui permettront aux pays candidats de se conformer aux conditions fixées dans un avenir proche.

Le public néerlandais est devenu de plus en plus critique vis-à-vis de l'élargissement, mais non vis-à-vis de l'Europe en général. Les chiffres des sondages, qui montrent la prépondérance des avis négatifs envers l'élargissement, inquiètent l'AIV. En effet, les avis exprimés vont à l'encontre de la donnée objective selon laquelle les Pays-Bas ont, en tant que nation commerciale, tout intérêt à voir se développer le marché intérieur. Comment

les politiques doivent-ils réagir à la réalité nationale sous-jacente ? Selon l'AIV, ils doivent insister avec force sur les avantages de l'élargissement pour les Pays-Bas. Il leur faut aussi éviter à tout prix de donner l'impression qu'ils considèrent l'élargissement comme un processus automatique. Par ailleurs, une politique d'information qui se borne à faire valoir des avantages économiques et sécuritaires ne suffit pas. Les réactions du public à l'élargissement s'inscrivent dans un ensemble plus large de conceptions de notre société face à des questions qui ne sont pas directement liées à l'élargissement, par exemple l'arrivée d'étrangers, la suppression des frontières nationales et la multiplication des échanges internationaux.

Considérations finales

Les élargissements futurs doivent contribuer à faire de l'UE une zone de prospérité et de stabilité, et permettre de renforcer son rôle sur la scène politique mondiale. Il convient de replacer la capacité d'absorption dans ce cadre politique plus large et non de la considérer comme un critère isolé. Dans le cas contraire, ce concept ne sera qu'un frein ou un instrument de blocage dans le débat sur l'élargissement.

Selon l'AIV, pour rallier le public au processus d'élargissement, il est indispensable de le rassurer par des accords fermes avec les pays candidats – non pas après l'adhésion, mais dans la phase de préadhésion – et de faire dépendre la suite du processus de préadhésion du résultat des changements souhaités. Cette position doit donc être défendue clairement sur la scène politique.

Une fois qu'un pays est devenu membre, les possibilités d'influencer sa politique s'avèrent très limitées. La capacité d'absorption de l'UE sera moins sollicitée si l'on investit davantage d'énergie dans le processus de préadhésion, pour le rendre plus fructueux. C'est pourquoi il est souhaitable de fixer des conditions strictes, allant de pair avec un soutien actif de l'UE durant la phase de préadhésion. En effet, l'Union est à la veille de prendre des décisions concernant la Croatie et fera bientôt de même pour les autres pays des Balkans occidentaux.

Les dossiers des Balkans seront déterminants pour le succès de la suite du processus d'élargissement. Deux priorités doivent être établies : trouver des solutions aux problèmes opposant les pays concernés entre eux et avec l'extérieur, et mettre clairement l'accent sur la sécurité interne de l'Union élargie. L'adhésion groupée pour des motifs politiques, c'est-à-dire ne reposant pas sur un examen objectif, doit être écartée dans cette approche. Chaque candidat doit être jugé exclusivement selon ses mérites, même si cela doit conduire à un report politiquement fâcheux de l'adhésion.

En ce qui concerne la Turquie, l'intérêt géopolitique de l'adhésion doit peser d'un grand poids dans la décision finale de l'UE. En effet, cette adhésion pourrait à la fois contribuer à stabiliser une région troublée aux frontières sud-est de l'actuelle UE et renforcer la puissance de l'Union sur la scène mondiale. Une question politique cruciale se pose : combien de temps les négociations sur l'adhésion de la Turquie vont-elles pouvoir se poursuivre sans que des résultats tangibles soient atteints ? Il est dès lors opportun qu'anticipant sur une éventuelle adhésion de la Turquie, l'UE s'efforce de parvenir à des formes concrètes de coopération avec cette dernière, notamment sur le plan de la politique étrangère et de sécurité, ce que l'Union avait déjà accepté en principe il y a plus de dix ans.

La problématique complexe des dossiers d'élargissement, à laquelle l'UE sera bientôt confrontée dans les Balkans occidentaux, se pose à une époque où l'Union se débat

elle-même avec les retombées économique-financières de la récente crise bancaire. Ce dossier est actuellement prioritaire et requerra encore beaucoup d'énergie.

Par conséquent, il s'agit, surtout aujourd'hui, de prévoir et de contrer à temps tout grippage de la politique d'élargissement par une stratégie de préadhésion réfléchie et cohérente vis-à-vis des pays des Balkans occidentaux. Vu leurs antagonismes, il est impératif que ces derniers améliorent substantiellement leurs relations mutuelles et règlent les conflits qui les opposent avant d'entrer dans l'UE. Cela doit donc être un élément majeur de la stratégie.

Annexes

Demande d'avis

Monsieur Korthals Altes
Président du Conseil consultatif pour les questions internationales
Postbus 20061
2500 EB La Haye

Date : 20 décembre 2009

Objet : Demande d'avis concernant la capacité d'absorption de l'UE

Monsieur le Président,

Suite à la concertation générale du 11 novembre dernier entre le gouvernement et la Chambre des représentants consacrée à l'élargissement de l'UE, nous sollicitons l'avis du Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) sur ce qui suit.

Dans les décennies passées, le processus d'élargissement de l'Union européenne s'est révélé l'un des instruments les plus efficaces de sa politique extérieure. Il a en effet réuni les anciens et les nouveaux pays membres dans une aspiration commune à la paix, la sécurité, la démocratie et la prospérité pour l'ensemble des citoyens.

Il reste toutefois crucial que l'élargissement s'effectue dans le respect des procédures et des conditions convenues, notamment les critères de Copenhague, institués en 1993 en vue de déterminer le degré de préparation d'un pays à l'adhésion.

Il a dans le même temps été affirmé que les décisions concernant l'élargissement de l'Union devaient prendre en considération sa capacité à absorber de nouveaux membres sans freiner la dynamique d'intégration, principe rappelé lors du Conseil européen de fin 2004. Plus récemment, le Conseil de décembre 2006, au cours duquel a été définie une stratégie plus stricte en matière d'élargissement, concluait par ces mots : « Le Conseil européen souligne qu'il importe de faire en sorte que l'UE puisse maintenir et approfondir son propre développement. Le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres. Le Conseil européen invite la Commission à présenter, dans son avis sur la demande d'adhésion d'un pays et au cours des négociations d'adhésion, une évaluation des incidences sur les principaux domaines d'action. »

Cependant, le Conseil ne précise pas ce qu'il entend par « la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres ». Aussi la commission permanente de la Chambre des représentants pour les Affaires européennes et le gouvernement souhaitent-ils poser les questions suivantes à l'AIV :

1. Quels facteurs (et quels éléments spécifiques de l'acquis) sont déterminants pour « la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres » (ci-après : la capacité d'absorption) ?
2. À quels acteurs la responsabilité de définir la notion de capacité d'absorption revient-elle ?
3. Les facteurs culturels ou nationaux jouent-ils un rôle dans le débat sur la capacité d'absorption ?

4. Dans quelle mesure est-il possible ou souhaitable que la notion de capacité d'absorption fasse l'objet d'une définition largement acceptée au niveau européen ? La capacité d'absorption est-elle objectivement mesurable ?
5. Quel rôle les questions financières (comme le montant du budget européen ou son réexamen) jouent-elles dans la définition de la notion de capacité d'absorption ?
6. Dans quelle mesure les questions économiques (comme le marché intérieur) interviennent-elles, positivement ou négativement, dans le débat sur la capacité d'absorption ?
7. Comment les aspects institutionnels sont-ils intégrés au débat ? Quelles conséquences l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a-t-elle sur la problématique de la capacité d'absorption ?
8. Y a-t-il un lien entre le « soutien de l'opinion publique » et la capacité d'absorption ?
9. Comment la notion de capacité d'absorption peut-elle alimenter le débat sur la nature et l'organisation futures de l'Union ? Y a-t-il un lien entre la capacité d'absorption et le souhait de renforcer les mécanismes de contrôle du respect des normes et valeurs après l'adhésion ?
10. La Commission utilise de préférence l'expression « capacité d'intégration ». Comment cette distinction entre intégration et absorption se traduit-elle au sein des institutions européennes ainsi que dans les pays membres et candidats ?
11. La Commission a joint à sa communication sur la stratégie d'élargissement 2006-2007 (COM(2006) 649) un rapport spécial sur la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres. Les conclusions et recommandations qu'il contient ont-elles été suivies et, si tel est le cas, comment ont-elles été insérées à la politique de la Commission et du Conseil ? Dans la négative, comment renverser cette tendance ?

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir compléter vos réponses, dans la mesure du possible, par un éclairage national.

Attendant avec le plus grand intérêt l'avis de votre Conseil sur ces questions, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

Maxime Verhagen

Frans Timmermans

Ministre des Affaires étrangères

Ministre des Affaires européennes

Harm Evert Waalkens

Président de la commission permanente
de la Chambre des représentants
pour les Affaires européennes

Développement des critères d'adhésion de Copenhague (1993)

Après l'élargissement majeur de l'UE en mai 2004, le Conseil européen a réaffirmé lors de chaque Sommet européen sa volonté de poursuivre le processus d'adhésion avec les États candidats (la Croatie, la Macédoine et la Turquie, après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie le 1^{er} janvier 2007). Il a également souligné que la capacité de l'Union à absorber de nouveaux États membres serait un facteur clé dans la suite du processus. Lors du Sommet de décembre 2006, il a été dit explicitement à propos des autres pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie) que leur « avenir réside dans l'Union européenne ».

Lors des adhésions qui auront lieu après 2007, les leçons dégagées de l'élargissement du 1^{er} mai 2004 seront mises à profit. Cela signifie entre autres que l'UE n'imprimera pas au processus une allure telle qu'elle risque ensuite d'en perdre le contrôle.

Pour avoir vocation à devenir membres de l'UE, les pays candidats actuels et les pays « aspirants candidats » doivent en premier lieu satisfaire aux conditions fixées par le Conseil européen de juin 1993 à Copenhague. Ces conditions, appelées « critères de Copenhague », se subdivisent en trois groupes principaux :

- critères politiques : le pays concerné doit disposer d'institutions stables, garantes de la démocratie, de l'ordre juridique, des droits de l'homme et du respect et de la protection des minorités ;
- critères économiques : le futur État membre doit posséder une économie de marché libre viable et être capable de faire face à la pression concurrentielle de l'Union ;
- acquis communautaire : le pays candidat doit transposer l'arsenal législatif communautaire dans sa législation nationale et l'appliquer.

En complément à ces critères de Copenhague, un cadre de négociation, plus sévère à certains égards, a été élaboré à l'intention des futurs candidats à l'adhésion. Les conditions qu'il renferme ont été fixées surtout en pensant à la Turquie. Elles concernent notamment les points suivants :

- les négociations se diviseront en plusieurs chapitres. Le Conseil adoptera à l'unanimité des critères de référence, respectivement pour l'ouverture et la clôture des négociations sur un chapitre ; ces règles de référence peuvent avoir trait à la transposition de la législation communautaire et à la mise en œuvre de l'acquis ;
- de longues périodes transitoires, des dérogations, des mesures spécifiques ou une possibilité permanente d'adopter des mesures de sauvegarde sont possibles, par exemple en matière de libre circulation des personnes, de Fonds structurels ou de politique agricole ;
- pour les pays candidats avec lesquels les négociations doivent encore (à l'époque) être ouvertes et dont l'adhésion peut avoir des conséquences financières considérables sur l'UE (en clair : la Turquie), les pourparlers ne pourront être conclus qu'après l'établissement du cadre financier 2014 – 2020 ;
- l'objectif commun des négociations est l'adhésion, étant entendu que ces négociations constituent un processus ouvert dont l'issue n'est pas garantie d'avance. Si un pays candidat n'est pas en mesure d'assumer l'ensemble des obligations liées à la qualité de membre, il faudra néanmoins qu'il soit pleinement ancré dans les structures européennes ;

- si un État membre enfreint de manière grave et persistante les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et de l'état de droit, les négociations pourront être suspendues.

Lors du Sommet de décembre 2006, le Conseil européen a ajouté les éléments suivants à la stratégie d'adhésion :

- les questions difficiles telles que la réforme administrative et judiciaire ainsi que la lutte contre la corruption seront abordées rapidement ;
- les résultats du dialogue politique et économique seront pris en compte dans les négociations d'adhésion ;
- le rythme des négociations d'adhésion dépendra notamment des réformes menées dans le pays candidat, chaque pays étant jugé selon ses propres mérites ;
- les données relatives à l'adhésion ne seront communiquées que lorsque les négociations seront pratiquement clôturées ;
- la capacité de l'UE à intégrer des nouveaux États membres et l'existence d'un soutien large et stable pour l'élargissement seront pris en considération.

Lors du Sommet européen de juin 2007, il a été décidé qu'un renvoi aux critères d'adhésion figurerait également dans le nouveau traité UE.

Liste d'abréviations

AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
BRIC	Brésil, Russie, Inde et Chine
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CPB	Bureau central du plan (<i>Centraal Planbureau</i>)
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
JAI	Justice et Affaires intérieures
MATRA	Transformation sociale (<i>Maatschappelijke transformatie</i>)
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PEV	Politique européenne de voisinage
PF	Perspectives financières
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
SCP	Bureau du plan social et culturel (<i>Sociaal en Cultureel Planbureau</i>)
SER	Conseil économique et social (<i>Sociaal-Economische Raad</i>)
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000***
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*

- 30* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004***
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004***
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*

** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

*** Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009***
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70 THE NETHERLANDS AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: the responsibility to protect people from mass atrocities, *June 2010*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003*****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROITS DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*

**** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).