

CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES EUROPÉENNES ET TRANSFORMATION DE LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT

AVRUPA KURUMLARININ BIÇİMLENİŞİ VE GENİŞLEME SİYASASINDAKİ DÖNÜŞÜM

Claire VISIER¹

RÉSUMÉ

L'article envisage les transformations de la politique d'élargissement à partir de l'analyse des interactions entre les acteurs institutionnels européens. L'étude appréhende le changement en liant les évolutions matérielles de la politique à la reconfiguration des rapports institutionnels. Elle évite ainsi une lecture *a posteriori* des transformations, comme un tout cohérent, clairement pensé et anticipé. Elle révèle que les transformations résultent tout autant d'une volonté de contrôler l'élargissement que de le sauver dans un contexte où il n'est plus une priorité politique. Elle met également en lumière les effets retours d'une politique extérieure européenne sur le système politique et administratif européen.

Mots Clés: *Union Européenne, Elargissement, Pays Candidats*

ÖZET

Bu makale, genişleme politikasındaki dönüşümü Avrupa'nın kurumsal aktörleri arasındaki ilişki perspektifinden ele almaktadır. Çalışma; kurumsal ilişkilerin yeniden biçimlendirilmesine ilişkin politikadaki zorunlu maddi değişimleri tespit etmekle birlikte, *a posteriori*, tutarlı, açık ve öngörülen bir dönüşüm düşüncesinden kaçınmaktadır. Çalışma; siyasal önceliğin olmadığı bir bağlamda genişlemeyi kontrol etme isteğini göstermekte ve Avrupa Dış Politikası'nın Avrupa'nın siyasi ve yönetsel sistemine olan etkilerinin altını çizmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Genişleme, Aday Ülkeler.*

¹ Rennes I Üniversitesi, Fransa

INTRODUCTION

Le processus d'élargissement actuel apparaît à bien des égards différent de celui mené dans les années 2000 en direction des dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO), de Chypre et de Malte (appelé 5^{ème} élargissement)². Les bases et les principes juridiques concernant l'élargissement ayant toujours été particulièrement faibles, chaque élargissement peut être considéré comme spécifique. Pourtant l'enchevêtrement des chronologies entre le 5^{ème} élargissement et les suivants, de même que la référence omniprésente au 5^{ème} élargissement (en termes de *success story*, mais également de manquements) invitent à la comparaison. Celle-ci permet de saisir les transformations en cours dans la politique d'élargissement. L'évolution de la méthodologie de l'élargissement, le renforcement de la conditionnalité et l'accroissement d'une relation dissymétrique ont beaucoup été étudiés à l'aune du positionnement et de l'action des États. Le caractère intergouvernemental de la politique, qui plus est, à visée extérieure, ont entraîné une focalisation sur l'analyse des États membres et de leurs intérêts. Par ailleurs, le cas de la Turquie a favorisé une lecture des transformations de la politique à partir de l'analyse du pays candidat. La Turquie est en effet souvent considérée par les acteurs sociaux mais aussi par les analystes, comme un pays spécifique³, générant d'importants défis pour l'Union européenne (Lebullenger, Lannon, 2006)⁴, et dont la volonté de réforme apparaît parfois incertaine (Con. Méditerranée, 2012). De nombreux travaux ont étudié les prises de positions critiques et parfois virulentes de certains chefs d'État et de gouvernement européen sur la candidature turque. Certains expliquent la transformation de la politique d'élargissement par la politisation du processus suite à ces positionnements (Ant, 2010). Le cas turc devient alors « *une catégorie à lui tout seul* » (Tsoukis, 2006), suffisante pour expliquer les mutations en cours. Nous considérons pour notre part que l'ensemble de ces éléments doivent être pris en compte mais qu'ils ne peuvent à eux seuls résumer les évolutions de la politique d'élargissement. Ainsi, la focalisation sur la préférence des États ne permet pas de saisir comment, malgré l'opposition d'États membres majeurs tels que la France ou l'Allemagne, l'ouverture des négociations à la Turquie a tout de même été acquise⁵. Par ailleurs, il

² Par souci de concision nous utiliserons par la suite un raccourci de langage et parlerons des PECO pour l'ensemble des pays concernés par le 5^{ème} élargissement.

³ Nombreux ont été les ouvrages dans les années 2000 à se questionner sur l'identité européenne de la Turquie.

⁴ Parmi d'autres J. Lebullenger, E. Lannon (dir.), *Les défis d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

⁵ N. Nugent, « The EU's Reponse to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits ». *Journal of European Integration*, Vol. 29, 4, 2007, pp. 481–502. L'analyse insiste sur la pression politique joué par des États non membres comme la Turquie elle-même ou les États-Unis ou encore sur l'utilisation stratégique d'argumentaires basés sur des

importe de ne pas exceptionnaliser *a priori* le cas turc. Si les réticences à son égard apparaissent aujourd'hui particulièrement fortes, il ne faut pas pour autant minimiser les divergences entre les États et les oppositions qui n'ont pas manqué de surgir lors des précédents élargissements⁶. La variable domestique, essentielle pour certains dans le cas de la Turquie, a pu être mise en avant également pour d'autres PECO⁷. Sans chercher à minimiser les difficultés qui se dressent aujourd'hui sur le chemin de la Turquie vers l'Union européenne, il nous semble nécessaire de ne pas prendre pour comptant « l'exception turque » (construite comme objet par les acteurs eux-mêmes) mais plutôt de la questionner. Différents travaux ont ainsi démontrés comment au-delà de la réalité turque, la candidature de la Turquie avait, en temps de crise européenne, joué comme un puissant révélateur de questionnements propres à l'Union européenne (Hughes, 2010 ; Düzgit, 2013). Le cas turc apparaît comme un des facteurs incontestables de la transformation de la politique d'élargissement, il ne se suffit cependant pas en lui-même pour rendre compte des changements à l'œuvre dans la politique, qui touchent l'ensemble des nouveaux pays candidats. Il importe alors tout autant d'étudier la transformation de la politique d'élargissement à la lumière du cas turc que la candidature de la Turquie à la lumière de la transformation de la politique d'élargissement.

Notre objectif est ici de proposer une analyse des transformations de la politique d'élargissement centrée sur les interactions entre les acteurs institutionnels européens en charge de la politique d'élargissement. Alors que de nombreux travaux ont, à partir des années quatre-vingt-dix, étudié les différentes politiques publiques européennes sous l'angle de la construction collective de l'action publique au travers de l'interaction entre de multiples acteurs (Smith et Lequesne, 1997), la politique de l'élargissement est souvent

normes, en référence à F. Schimmelfennig, « The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union », in F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (eds). *The Politics of European Union Enlargement : Theoretical Approaches*, London, Routledge, 2005, pp. 142-171.

⁶ E. Tulmets revient sur la lente et difficile convergence des États sur la question de l'élargissement à l'Est. *La conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?*, thèse de doctorat en science politique, sous la direction de A.M. Le Gloanec et T. Risse, IEP Paris, Freie Universität Berlin, 2005 ; S. Verney fait une analyse comparée des difficultés rencontrées par la Turquie et la Grèce dans le processus d'élargissement. « The dynamics of EU accession: Turkish travaux in comparative perspective », *Journal of Southern Europe and Balkans*, vol. 9, 3, dec. 2007, pp.307-322

⁷ Des comparaisons entre la Turquie et la Pologne ont par exemple été menées sur ce point. A. Schrijvers, « What Can Turkey Learn From Previous Accession Negotiations? », in E. Lagro, K. E. Jørgensen (eds.), *Turkey and the European Union. Prospects for a Difficult Encounter*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 29-50.

restée à l'écart de ce type d'analyse⁸. Nous nous concentrerons ici sur les relations entre acteurs institutionnels. Sans avoir pu mener une série d'entretiens avec des individus acteurs ou témoins de cette période, notre analyse s'en tient à l'étude des documents émanant des instances européennes, ce qui oblige alors à une réification des institutions comme la Commission européenne, le Conseil des ministres et le Conseil européen. Une telle analyse permet toutefois d'éviter une lecture *a posteriori* des transformations comme un tout cohérent, clairement pensé et anticipé. L'étude chronologique des propositions et contre propositions émanant d'acteurs ayant chacun des intérêts, des représentations et des ressources propres, permet de mieux saisir les logiques des acteurs. Elle permet aussi et d'éclairer les transformations de la politique à partir de l'articulation ces différentes logiques voire de leur hybridation.

Nous insisterons dans la première partie sur la rupture de l'équilibre institutionnel qui apparaît au début des années 2000 dans la politique de l'élargissement. Sur fond de crise européen, cette rupture de l'équilibre entraîne des mutations dans la politique. Marquées par l'incrémentalisme (LindBloom, 1959 : 79-88) et la *path dependency* (Pierson, 2000) celles-ci, accompagnées d'une reconfiguration des rapports de pouvoirs institutionnels, affectent toutefois en profondeur la politique d'élargissement.

1. RUPTURE DE L'EQUILIBRE INSTITUTIONNEL AU SEIN DE LA POLITIQUE D'ELARGISSEMENT

Les instruments juridiques pour répondre au défi de l'élargissement sont pratiquement inexistant⁹ tandis que la politique n'a cessé de se transformer depuis les premiers élargissements. Le cinquième élargissement aux PECO a marqué un tournant dans la façon dont l'Union européenne se projette dans sa périphérie limitrophe, géographiquement proche mais au développement parfois très éloigné de celui des pays membres. Les élargissements des années 80 aux pays du Sud de l'Europe, Grèce, Espagne et Portugal avaient en cela été précurseurs, mais dans un contexte international différent, celui d'un monde borné par les frontières de la guerre froide. Le cinquième élargissement a par ailleurs été l'occasion de forger une nouvelle

⁸ Ainsi, F. Schimmelfennig et de U. Sedelmeier indiquent : " While of enlargement "have mainly focused on member states, the focus could be broadened to analyse actors within the regional organization other than national governments, such as institutional actors », *ibidem*, p. 8

⁹ « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de l'Union » est le seul critère d'adhésion défini par l'A. 237 du Traité de Rome ou l'A. 0 du Traité de Maastricht, sans que ne soit précisé ce que signifie « européen ».

méthodologie de l'élargissement. C'est en référence à ces deux éléments, qu'il apparaît aujourd'hui comme un étalon de référence pour la comparaison avec les élargissements actuels ou à venir. Nous insisterons dans un premier temps sur le rôle fondamental joué par la Commission européenne dans la mise en œuvre de ce cinquième élargissement, avant de revenir sur la remise en cause de ce rôle.

1.1. La Construction D'un Leadership De La Commission Européenne Dans Le Domaine De L'élargissement

Entre 1989 et 1993, loin de faire l'unanimité, l'élargissement aux pays de l'Europe Centrale et Orientale a été l'objet de dissensions et d'importants débats entre les États. Certains États membres (comme la France ou les pays du Sud) craignaient la dilution du projet européen dans l'élargissement et/ou la remise en cause de certains de leurs intérêts, d'autres (comme l'Allemagne) en escomptaient des bénéfices économiques et politiques importants. Au-delà, la potentielle adhésion de plus de dix nouveaux pays économiquement et politiquement éloignés des États membres posait un véritable défi à l'Europe communautaire, alors même que l'acquis communautaire connaissait une forte extension suite à l'achèvement du grand marché unique européen. Le projet d'élargissement a peu à peu réussi à s'imposer. D'abord au travers de la construction d'un récit de la politique d'élargissement fortement articulé aux grands répertoires de légitimation du projet européen : la marche à la prospérité d'une part, la réunification d'un continent divisé de l'autre¹⁰. Mais également au travers du rôle joué par la Commission européenne. Alors même qu'il s'agit d'un des domaines clés de l'action des États, des analyses ont finement démontré comment la Commission européenne était parvenue à conquérir un important leadership dans la politique d'élargissement vers les PECO¹¹.

C'est d'abord dans la conceptualisation même de la politique que la Commission européenne a joué un rôle majeur. Face aux désaccords des

¹⁰ La marche à la prospérité fait référence aux bienfaits de l'intégration en termes économiques et politiques et à la légitimation du projet européen par les *out put*. Ce référentiel avait déjà été mis en avant lors des élargissements vers le Sud dans les années quatre-vingts. L'idée de réunification de l'Europe divisée renvoie à la légitimation du projet européen comme espace de réconciliation et de paix entre les pays membres. Cf. E. Tulmets, *op. cit.*

¹¹ « Si l'histoire officielle présente souvent l'Ostpolitik communautaire comme le seul produit des efforts et de la volonté d'un Conseil européen omnipotent, une mise en perspective chronologique des activités du Conseil et de ses rapports que lui soumet la commission dans ce domaine fait apparaître que le premier n'a fait bien souvent que reprendre, parfois à la lettre, les propositions de la seconde ». C. Robert, « L'Union européenne face à son élargissement à l'Est : incertitudes politiques et construction d'un leadership administratif », *Politique européenne*, vol. 2, 3, 2001, pp. 40-41.

États, aux défis que présentaient par une potentielle adhésion des PECO et face à la faiblesse des instruments juridiques, la Commission européenne a joué un rôle prédominant : elle a endossé le rôle de force de proposition, de médiateur et d'opérateur de la politique à venir tout en anticipant les potentiels décalages entre rhétorique politique et difficultés techniques de l'adhésion¹². De document en document, elle a élaboré une politique en faveur de l'adhésion des PECO sous réserve de leur acceptation de différentes conditions. Elle a ainsi basé l'élargissement moins sur la définition géographique de l'Europe que sur l'acceptation du système communautaire par les pays candidats et que sur leur capacité à le mettre en œuvre. Le Conseil européen de Copenhague de 1993¹³ a entériné le lancement d'une nouvelle politique d'élargissement basée sur une conditionnalité de l'élargissement à partir de l'édition d'une liste de critères résumant en quelque sorte le projet européen.

« L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire. 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 candidats. » (Secrétariat Général du Conseil, 1993:21).

La Commission européenne n'a pas seulement joué un rôle déterminant dans l'invention du schéma de l'élargissement aux PECO, elle a également été l'acteur clé de la mise en œuvre de la politique. Elle est parvenue à mettre au service de son ambition institutionnelle à la fois sa capacité d'expertise approfondie et unique sur les pays candidats, sa maîtrise des instruments de l'élargissement (qu'elle a largement façonné selon ses logiques propres) et ses différentes attributions (pouvoir d'initiative, rôle de négociateur, mise en œuvre et contrôle des instruments financiers).

¹² E. Tulmets, *La conditionnalité dans la politique d'élargissement*, *op. cit.*, chapitre 1.

¹³ Moment fondateur d'une nouvelle politique de l'élargissement, le Conseil européen de Copenhague ne résume toutefois pas à lui seul les principes mis en œuvre dans l'élargissement aux PECO. La politique d'élargissement n'a pas cessé par la suite de se préciser voire de se renouveler. Ainsi par exemple, un quasi quatrième critère d'adhésion (« renforcement des capacités institutionnelles » ou des « capacités administratives et judiciaires ») est venu s'imposer en 1995 aux pays candidats. Nous reviendrons plus loin également sur les transformations de 1997. Cette précision est importante lorsqu'il s'agit de comparer le 5^{ème} élargissement au processus actuel, pour éviter de résumer les principes du 5^{ème} élargissement aux seuls critères de Copenhague et de construire ces derniers comme référence ultime de la comparaison.

Son action a été d'autant plus centrale que les États ont fait le choix de sous traiter une politique porteuse d'enjeux potentiellement problématiques. « La mise en évidence du travail proprement politique qu'effectue [la Commission] pour 'rendre gouvernable' la question de l'élargissement, c'est-à-dire pour protéger les acteurs communautaires des problèmes qu'est susceptible de faire surgir l'inscription de l'élargissement sur leur agenda, permet en retour d'éclairer les fondements sur lesquels repose son pouvoir d'influence » (Robert:57). Certains États rechignaient en effet au traitement politique de l'élargissement, car ils redoutaient l'ouverture de débats publics (sur le poids financier ou les conséquences en terme migratoires et d'instabilité institutionnelle d'une telle politique) et les potentielles réactions de leurs opinions publiques. Et ce d'autant plus dans un contexte où l'agenda européen contenait nombre de chantiers sensibles tels que le Traité de Maastricht (constitutif de « l'Union européenne » et du marché unique), puis le traité d'Amsterdam, (créant un « espace de liberté, de sécurité et de justice » et la monnaie unique). De même, le désinvestissement de la mise en œuvre de l'élargissement a permis aux États de mettre à distance les réformes institutionnelles et sectorielles fort peu consensuelles (comme la Politique Agricole Commune ou les fonds structurels), pourtant nécessitées par l'élargissement.

Forte de sa capacité d'action la Commission a élaboré une méthodologie de l'élargissement, au cœur de laquelle se trouve la *stratégie de préadhésion*. Forcée en 1994, celle-ci vise à aider les pays à se rapprocher des standards européens et à les préparer aux négociations d'adhésion. Elle repose sur l'existence d'un accord d'association signés avec les pays candidats, d'un instrument financier (le programme PHARE), d'un dialogue institutionnel et politique, et de l'élaboration d'un Livre Blanc sur le marché intérieur (qui désigne les mesures clés dans chaque secteur du marché intérieur et définit des priorités dans le rapprochement des législations). Suite à de nombreuses critiques (Commission des Communautés, 2000:67) la Commission a proposé en 1997 dans son *Agenda 2000* de réviser sa stratégie. Les politiques d'assistances à l'État candidat ont alors été réformées pour intégrer plus de partenariat avec le pays candidat. De nouveaux instruments sont apparus, transformant la méthodologie de l'élargissement. Il s'agit en premier lieu des *Partenariats pour l'Adhésion*. Établis par la Commission, ces derniers rassemblent dans un document unique trois éléments fondamentaux : les domaines prioritaires des réformes à entreprendre permettant la reprise et la mise en œuvre de l'acquis communautaire ; la programmation financière de l'assistance financière de l'Union européenne ; les conditions de l'aide, fondée sur le respect des obligations découlant des accords d'associations et sur les progrès dans la réalisation des critères de Copenhague. Véritables

« cartes routières de l'élargissement »¹⁴ ces *Partenariats* indiquent aux pays candidats la direction des réformes qu'ils doivent entreprendre, tout en les laissant libres du choix des moyens et des étapes à mettre en œuvre pour se réformer. Ils sont complétés par les *Programme national pour la reprise de l'acquis* (sorte de réponse des pays candidats aux *Partenariats pour l'adhésion*) qui fixent les objectifs nationaux. En parallèle la Commission invente une méthode de contrôle du respect de la conditionnalité *a priori* (c'est-à-dire avant l'intégration effective à l'Union européenne), via un *monitoring* régulier. Celui-ci prend la forme de la publication annuelle d'un rapport sur les progrès réalisés par chaque pays sur la voie d'adhésion. Cette méthodologie est complétée par les négociations, menées au sein d'une conférence intergouvernementale, et qui s'organisent autour du découpage de l'acquis en 31 chapitres afin de rythmer les négociations et de les concentrer sur des secteurs précis. Dans un contexte de consensus des États quant à la finalité de la politique de l'élargissement, la transformation de la méthodologie de l'élargissement vise à faciliter le processus.

La focalisation de la politique d'élargissement sur la *stratégie de pré-adhésion*, assure à la Commission européen qui en a l'entière maîtrise des instruments, un très fort leadership sur la politique d'élargissement. Cette prédominance de l'institution supranationale, associée à la force du cadre cognitif de la politique d'élargissement ainsi qu'à la priorité qu'en font les États, favorise une accélération du processus d'élargissement et son débordement au-delà des pays pour lesquelles elle a été pensée dans les années quatre-vingt dix. Débutées en 1998 ou 2000 selon les pays, les négociations avec les pays de l'Europe centrale et Orientale sont menées tambour battant. Le Conseil européen de Copenhague statue en décembre 2002 sur l'achèvement des négociations pour 10 des 12 pays concernés ainsi que sur la date effective de leur entrée dans l'Union (1 mai 2004). Alors même que les négociations avec la Roumanie et la Bulgarie ne sont pas encore terminées, il propose 2007 comme objectif d'adhésion pour ces deux derniers pays. Laisse un temps de côté, la Turquie finit par bénéficier de la dynamique de l'élargissement aux

¹⁴ L'expression est empruntée à E. Tulmets, *op. cit.*

PECO¹⁵. De même, la politique européenne à destination d'un certain nombre des pays des Balkans évolue peu à peu vers l'élargissement. Cette extension géographique de la politique d'élargissement peut être analysée comme un effet de *spill-over*. Sans chercher à coller à une analyse néo-fonctionnaliste¹⁶, la notion de *spill-over* nous paraît ici heuristique. Elle permet de saisir comment une politique, au départ conjoncturelle, se construit peu à peu comme élément au cœur du projet européen, créant ainsi les conditions de son débordement géographique.

1.2. La Politisation Du Processus D'élargissement

La dimension politique était fortement présente dans le 5^{ème} élargissement. C'est en effet le consensus politique entre les États qui a fondé l'élargissement comme priorité. C'est également au nom de cette priorité politique que le Conseil a laissé à la Commission toute latitude pour mettre en œuvre et faire avancer le processus. En revanche, on peut considérer que dans la décennie quatre-vingt-dix, la politique d'élargissement n'a pas fait l'objet de politisation, comprise au sens large « de présence dans une arène politique, c'est-à-dire dans l'un des lieux où agissent les acteurs de la compétition politique : sphère gouvernementale, enceintes parlementaires, organisations partisans et espaces médiatiques principalement été politisée » (Hassenteufel et Surel:18). Les échéances européennes du début des années 2000 marquent un tournant avec la transformation de la question de l'élargissement de « problème communautaire », inscrit dans le droit de

¹⁵ Les nouveaux outils de l'élargissement mis en place ont offert à la Turquie une opportunité. En tant que pays éligible à l'Union européenne, la Turquie a bénéficié dès 1998 du *monitoring* mis en œuvre pour les pays candidat. Bien que la comparaison ne soit pas officielle, la mise en œuvre d'une expertise sur l'ensemble des pays candidats (ou potentiellement candidats) par une seule et même instance à l'aune de critères équivalents (au départ du moins) permet de mieux objectiver la réalité d'un pays candidat par rapport à un autre. Le *monitoring* a ainsi joué en faveur de la candidature turque. La Turquie a également bénéficié du principe de différenciation. Les différents PECO avançant à des rythmes différents dans leur préparation à l'adhésion, l'idée selon laquelle les négociations devaient se poursuivre selon un rythme propre à chaque pays et l'évaluation de ses mérites par rapport aux conditions exigées, s'est peu à peu imposée. Ce principe a introduit de la singularité dans un processus jusqu'alors perçu comme très collectif (destiné à l'ensemble des PECO).

¹⁶ Pour une lecture de la politique d'élargissement dans une perspective néo-fonctionnaliste, A. Niemann, P. Schmitter, « Neo-functionalism », in A. Wiener, T. Diez (eds.), *Theories of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 45-66. Sur le cas particulier de la Turquie, cf. C. Macmillan, « The Application of Neo-functionalism to the Enlargement Process: The Case of Turkey », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, 4, 2009 pp. 789-809

l'Union européenne, en « problème européen », qui acquière une légitimité véritablement sociale¹⁷.

En parallèle à l'extension de la politique d'élargissement, sa politisation entraîne l'émergence d'interrogations quant à ses effets. Considéré comme un des piliers du projet européen, l'élargissement devient un point focal des questionnements à propos de celui-ci. La tension qui résulte de ce double processus a rendu de plus en plus difficilement gérable la politique d'élargissement, en particulier pour l'instance qui était au cœur de son développement, la Commission européenne.

a. La bombe à retardement de l'élargissement

La gestion de la politique d'élargissement par la Commission avait permis aux États de se voiler la face par rapport aux défis internes que soulevait l'élargissement. Ils sont, dans la première moitié des années 2000, rattrapés par la bombe à retardement de l'élargissement. Les difficiles négociations du Sommet Européen de Nice en décembre 2000¹⁸ ont réactualisé la tension *élargissement vs. Approfondissement*. Celle-ci est alors apparue comme le défi majeur de l'Union européenne. Les travaux de la Convention sur l'Europe¹⁹, tenue en 2002-2003, puis le compromis trouvé en octobre 2004 entre les États sur le traité instituant une Convention pour l'Europe se sont déroulés en parallèle aux derniers préparatifs de l'élargissement aux dix nouveaux membres, ainsi qu'à l'acceptation de l'ouverture des négociations avec la Turquie, obtenue en décembre 2004. Cette période a été marquée par l'émergence et le développement d'un questionnement de l'Union européenne sur un mode identitaire : qu'est ce que l'UE (identité d'appartenance) ? Qu'est ce que promeut l'UE (identité de valeurs) ? Vers où va l'UE (identité de projet) ? À la faveur des procédures de ratification du traité instituant une Constitution, d'importants débats publics sur l'Union européenne ont surgi en France ou aux Pays Bas par exemple. Les opinions publiques ont alors semblé découvrir l'élargissement, tandis que s'entremêlaient rapidement les problématiques de l'élargissement et celle du traité constitutionnel, au travers par exemple en France de la figure du

¹⁷ Nous reprenons ici la distinction opérée par A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, *op. cit.* p. 77.

¹⁸ L'objectif du Sommet est de réformer le fonctionnement de l'Union dans la perspective de son élargissement

¹⁹ Cette institution provisoire, s'est tenue en 2002-2003 et a abouti à la proposition d'un projet de traité instituant une constitution pour l'Europe. L'instauration de cette institution visait à trouver une alternative à une conférence intergouvernementale pour réfléchir à l'avenir de l'Europe. Son mandat portait sur l'examen des « *questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles* ».

« plombier polonais »²⁰. Certains hommes politiques ont entretenus la confusion entre la ratification du traité constitutionnel et la demande de référendums pour les élargissements à venir. Une autre réalité de l'élargissement s'est peu à peu construite, en dehors du récit sur la transition politique et économique ou la réconciliation historique. L'accent a été mis sur le nombre important de nouveaux adhérents, sur l'importance mobilisation de ressources financières de l'Union européenne (sans précédent), ainsi que sur la profonde disparité de développement entre les membres de l'Union européenne et les nouveaux entrants, encore plus criante dans le cas de la Bulgarie et la Roumanie, en queue du peloton des pays candidats²¹.

C'est dans ce contexte que la question de la candidature turque a été mobilisée dans les compétitions électorales en France, en Autriche, aux Pays Bas ou encore en Allemagne, jusqu'à parfois focaliser toutes les attentions et cristalliser les questionnements relatifs à l'élargissement²². Au niveau européen, le consensus des Etats à propos de la dynamique de l'élargissement s'est fissuré. À la faveur de la crise, il devenu plus facile pour les chefs d'État et de gouvernement, et parfois stratégiquement couru, de faire valoir leur opposition au processus d'élargissement. Il s'est agit pour eux de démontrer qu'ils pouvaient être à l'écoute de leur population, souvent peu encline à l'élargissement, et que les enjeux européens n'étaient pas uniquement du ressort d'une technocratie éloignée des réalités politiques. Ils ont tenté de redéfinir l'élargissement comme un processus qui, loin d'être inéluctable, peut être négocié et renégocié par les représentants des populations européennes. Certains se sont positionnés en faveur d'une géométrie variable de l'élargissement, remettant ainsi en cause l'élargissement comme politique structurelle. Ainsi, A. Merkel ou N. Sarkozy

²⁰ Expression popularisée en France au printemps 2005 lors du débat sur le projet de traité constitutionnel européen, par référence à un projet de directive européenne, très impopulaire en France, présenté par l'ex-commissaire Frits Bolkestein.

²¹ Mesuré en standard de pouvoir d'achat (SPA), le PIB de l'Irlande puis du Portugal avant leur intégration étaient égaux à 57% et 58% de la moyenne de ceux des pays membres, celui des trois pays les plus pauvres entrés en 2004 (Lituanie, Pologne et Lettonie) représentaient entre 43,7% et 49% de la moyenne de l'Union européenne à 25, ceux de la Roumanie et de la Bulgarie 38% et 37% de l'Union européenne à 27 ! Source, E. Lhomel « L'Est et l'Union européenne », *Le Courrier des pays de l'Est*, 3, 1055, 2006, p. 81-86.

²² En Allemagne et en France, A. Merkel et N. Sarkozy, amenés par la suite à assumer les plus hautes fonctions politiques dans leur pays respectif, se sont saisis de la question de la candidature de la Turquie et en ont fait un enjeu de compétition politique. La thématique a peu à peu contaminé les états-majors de l'ensemble des partis de gouvernement (suscitant de vives oppositions en interne) et s'est imposée lors des élections nationales.

se sont opposés à l'intégration de la Turquie²³ tout en se déclarant mais favorables à une entrée à terme des Balkans occidentaux. Par la suite, l'Allemagne a été plus réticente que la France à octroyer à la Serbie le statut de pays candidat. Après l'acceptation de la candidature de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine en 2005, la Grèce s'est quant à elle opposée à l'ouverture des négociations avec le pays.

Les pays membres de l'Union européenne ont ainsi tenté de reprendre la main sur le processus d'élargissement, afin de pouvoir le modeler en fonction de leurs intérêts nationaux.

b. L'élargissement : une politique de plus en plus difficilement gouvernable

Les effets de la crise identitaire européenne, de même que le positionnement de certains gouvernements sont apparus particulièrement difficiles à gérer au niveau européen. Les différents acteurs en charge de la politique ont tentés d'agir (ou de réagir) au contexte fluctuant, en fonction de leur ressources, de leurs intérêts et de leur représentations propres. Il en a résulté une décoordination qui a rendu la politique d'élargissement de plus en plus difficilement gouvernable, et qui a généré des frustrations institutionnelles.

Malgré les questions que pose l'élargissement, la politique semble impossible à remettre en cause car le 5^{ème} élargissement est considéré comme un succès et le cadre normatif de la politique est directement articulé aux récits fondateurs de l'Union. Le Conseil européen, a alors fait le choix d'achever au plus vite l'élargissement à la Bulgarie et de la Roumanie mais de modérer le processus à destination des autres pays candidats. Au cœur de la crise qui secoue l'Union européenne au milieu des années 2000, le Conseil européen n'a jamais remis en cause l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Les deux pays ont ainsi continué à bénéficier de l'élan politique et symbolique représenté par le 5^{ème} élargissement. Afin de pouvoir définitivement tourner la page du 5^{ème} élargissement, le Conseil européen a même accéléré le processus d'adhésion des deux pays. Pour cela, il a mis en œuvre toutes ses prérogatives et a repris l'initiative sur la Commission européenne, jusque-là fer de lance de la politique. Les rapports annuels de la Commission de 2003 et 2004 de la Commission européenne insistaient sur

²³ N. Sarkozy a en quelque sorte mis en œuvre la notion de « partenariat privilégié » chère à A. Merkel en bloquant l'ouverture de 5 chapitres en lien direct avec l'adhésion pleine et entière (le chapitre 11 « agriculture », le chapitre 17 « politique économique et monétaire », le chapitre 22 « politique régionale », le chapitre 33 « dispositions financières et budgétaires » et le chapitre 34 « institutions »).

les « *efforts soutenus* » ou « *supplémentaires* » qui devaient être consentis²⁴. Pourtant, à aucun moment le Conseil n'est revenu sur la date fixée de l'adhésion (2007). Il a clôturé les négociations en 2004 et signé le traité d'adhésion en avril 2005. Il a ainsi fait prévaloir l'« *élan vers la réforme* » des deux pays sur leurs retards économiques et institutionnels.

Dans ce contexte, la Commission européenne n'a eu de cesse de trouver de nouveaux instruments à même de maîtriser le décalage entre la situation réelle des deux pays et leur adhésion rapprochée, et lui permettant de continuer à contrôler la politique d'élargissement. Elle a tout d'abord proposé l'inclusion dans le traité d'adhésion des deux pays d'une clause de sauvegarde sans précédent permettant le report d'un an, jusqu'en janvier 2008, de la date d'adhésion envisagée²⁵. Après la clôture des négociations, elle a continué à soumettre les deux pays à un régime de surveillance et d'évaluation (*monitoring*) jusqu'à leur adhésion effective. Enfin, elle n'a pas hésité à utiliser la stratégie de *shaming* pour faire pression sur les deux pays²⁶. Mais, au fil des mois il est apparu que l'élargissement se ferait sans que la Roumanie et de la Bulgarie n'aient mis en œuvre tout ce qui était attendu d'elles. L'accélération du processus et l'inachèvement de la préparation de la Roumanie et de la Bulgarie est venu ternir l'image du succès d'une politique de l'élargissement, efficace et efficiente.

La situation est apparue d'autant plus complexe à gérer pour la Commission qu'à partir de 2005, les négociations ont été ouvertes avec deux autres pays candidats, la Croatie et la Turquie, mais selon des conditions beaucoup plus drastiques (on y reviendra). La Commission a alors dû mettre en oeuvre une politique à deux vitesses sans qu'il n'y ait officiellement de transformation des principes et instruments de la politique d'élargissement. Dans ce contexte, la Commission a encore tenté de trouver des solutions. Après l'ouverture des négociations à la Croatie et la Turquie, elle a accentué

²⁴ Les rapports insistent sur sur « *le grand nombre d'engagement devant encore être satisfaits* », ou encore sur « *les domaines dans lesquels les améliorations doivent encore être apportées pour remplir pleinement tous les critères d'adhésion et favoriser une adhésion réussie* ». Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Document de stratégie de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans le processus d'élargissement*, COM(2004) 657 final, Bruxelles

²⁵ Cette clause est pensée comme une mesure de précaution, qui permettrait à la commission de recommander au Conseil, à tout moment avant l'entrée en vigueur du traité d'adhésion, le report d'un an de la date d'adhésion envisagée si des éléments prouvaient clairement qu'il existe un risque sérieux pour que la Bulgarie ou la Roumanie ne soient manifestement pas aptes à remplir les conditions d'adhésion pour le 1^{er} janvier 2007 dans plusieurs domaines importants.

²⁶ Cela se fait soit par l'envoi de lettres d'avertissement au plus haut niveau politique lorsqu'elle constate un « problème » ou un « retard », soit par la voix du commissaire en charge de l'élargissement. Début 2005 O. Rehn indique à plusieurs reprises que les deux années à venir seront décisives et rappelle la possibilité de reporter d'un an l'adhésion.

sa pression sur la Bulgarie et la Roumanie²⁷, relayée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen²⁸. L'inflation d'instruments proposés par la Commission pour tenter d'achever la préparation de la Bulgarie et de la Roumanie est apparue d'autant plus inefficace que les pays avaient l'assurance politique d'être intégrés à l'Union européenne. Initialement programmé pour mai 2006, la Commission européenne a finalement décidé de reporter de quatre mois son avis sur la date d'entrée des deux pays. Elle a ainsi fait peser le doute quant à la proposition d'un report d'un an de la date d'entrée effective des deux pays dans l'Union Européenne.

Ne partageant pas cette vision, le Conseil européen a repris le contrôle du processus d'élargissement. En juin 2006, il a statué malgré l'absence d'avis de la Commission : « *L'Union a pour objectif commun d'accueillir en son sein la Bulgarie et la Roumanie en janvier 2007, si elles sont prêtes* »²⁹. Il a ainsi repris le leadership de la politique d'élargissement et clairement indiqué qu'il faisait de l'adhésion rapide de la Bulgarie et de la Roumanie une priorité politique. Face à cette pression la Commission s'est inclinée : son avis rendu le 26 septembre constatait de nouveau des défaillances dans la lutte contre la corruption, la gestion des aides nationales et la sécurité alimentaire, mais a donné le feu vert pour une intégration des pays en janvier 2007. La Commission a alors fait l'expérience de son incapacité à maîtriser la politique d'élargissement face à la volonté politique des États.

La frustration institutionnelle de la Commission européenne est apparue d'autant plus forte que tandis qu'elle se voyait dépossédée de sa capacité à conduire la politique d'élargissement, elle faisait les frais des débats publics

²⁷ Sans que l'évaluation des pays change sur le fond, ses rapports annuels prennent à partir de fin 2005 une tournure plus critique : un paragraphe spécial est consacré aux « domaines nécessitant des efforts accrus ». Des « points noirs » (16 pour la Roumanie, 14 pour la Bulgarie) sont identifiés, pour lesquels il est appelé à des actions urgentes. Elle continue également d'adresser des lettres de mise en garde aux autorités des deux pays.

²⁸ Le président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déclaré que l'ampleur de la corruption en Roumanie pourrait sérieusement hypothéquer les chances de ce pays d'adhérer à l'UE en 2007. Discours de M. Van Der Linden, Président de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe devant le Parlement Roumain, Bucarest, Roumanie, 24 novembre 2005. Le Parlement européen a réitéré l'avertissement : Parlement européen, *Résolution sur l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne*, A6-0420/2006 / P6-TA-PROV(2006)051130 novembre 2006 ; Parlement européen, *Résolution sur l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, A6-0421/2006 / P6-TA-PROV(2006)0512.

²⁹ Ce paragraphe indique clairement la position du Conseil européen : « *Le Conseil européen demeure convaincu que ces deux pays, s'ils font preuve de la volonté politique nécessaire, peuvent venir à bout, d'ici la date d'adhésion envisagée, le 1er janvier 2007, des insuffisances constatées. Il se félicite dès lors de l'intention de la Commission de présenter ses prochains rapports de suivi d'ici le début du mois d'octobre au plus tard. Il encourage les États membres à mener à bien la ratification du traité d'adhésion sans retard* ». Secrétariat Général du conseil, *Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence*, Bruxelles, 10633/1/06 REV1

qui se développaient dans différents pays membres. Perçue comme technocratique et loin du citoyen, l'institution a focalisé une part importante de la critique émise à l'égard du système européen. Cette critique a rejoint celle de l'élargissement, nombreux étant les commentateurs qui s'insurgeaient contre une gestion bureaucratique de la politique, éloignée des opinions publiques (Goulard, 2004)³⁰. A ceux qui reprochaient la fuite en avant de l'Union européenne dans l'élargissement et qui remettaient ainsi en cause le rôle de la Commission dans le processus de *spill-over*, s'ajoutaient ceux qui critiquaient une politique de l'élargissement du deux poids deux mesures et qui montraient en premier lieu du doigt la Commission.

L'équilibre institutionnel auquel étaient parvenues les institutions au début des années quatre-vingt-dix concernant la politique d'élargissement a donc été remis en cause dans le courant des années 2000. La rupture de l'équilibre institutionnel ouvre la voie à une transformation de la politique de l'élargissement.

2. ELABORATION D'UN COMPROMIS ET TRANSFORMATION DE LA METHODOLOGIE DE L'ELARGISSEMENT

C'est au Conseil européen de décembre 2006 qu'il est d'usage de faire référence pour dater le changement de la politique d'élargissement. Celui-ci a en effet consacré à l'élargissement un « *débat approfondi* » et a statué sur un « *consensus renouvelé* ». Ce Conseil scelle avant tout un accord politique stabilisé entre les acteurs institutionnels (d'où l'idée de « consensus »), élaboré petit à petit entre 2004 et 2006. Les mutations de la politique d'élargissement peuvent être lues au travers des ajustements et des réajustements pragmatiques successifs en vue de reconstruire un nouvel équilibre institutionnel. Fortement contraints, les changements de la politique d'élargissement proposés par les uns et les autres ne révolutionnent pas les principes et les instruments du 5^{ème} élargissement. Cependant, finalement associés à une reconfiguration des rapports de force, ces mutations à la marge renouvellent en profondeur la méthodologie de la politique d'élargissement.

2.1. Les Acteurs Face Au Changement

L'étude des propositions et contre-propositions émises par le Conseil européen et la Commission met à jour comment les acteurs tentent de faire face à un contexte en mutation et d'ajuster la politique de l'élargissement. La

³⁰ Cf. parmi tant d'autres S. Goulard, *Le grand Turc et la République de Venise*, Fayard, 2004.

notion d'incrémentalisme (Lindbloom, 1959), selon laquelle le changement ne peut se faire qu'à la marge, apparaît ici intéressante pour qualifier ces ajustements. La notion met en avant la multiplicité des acteurs qui entrent en jeu dans la décision ainsi que leur rationalité limitée. La gamme d'options envisageables est souvent bornée par les valeurs fondamentales des sociétés auxquelles les politiques doivent se conformer et les nécessaires négociations entre acteurs.

a. L'offensive du Conseil européen : à la reconquête d'un leadership intergouvernemental

Le Conseil européen de juin 2004 statue sur l'ouverture des négociations avec la Croatie et réaffirme son leadership sur la politique. L'enchevêtrement des calendriers (entre le 5^{ème} élargissement et les nouveaux engagements), de même que le poids du récit construit sur l'élargissement, rendent particulièrement difficile un positionnement en terme de rupture. Les conclusions du Conseil dressent le contour de la politique d'élargissement à venir en complète continuité avec le 5^{ème} élargissement et mentionnent l'ensemble des instruments clés du 5^{ème} élargissement³¹. Toutefois, le Conseil européen esquisse une reformulation la méthodologie de l'élargissement en introduisant une nouvelle notion : celle de *cadre de négociation*.

« Au préalable [de l'ouverture des négociations], le Conseil **arrêtera un cadre général de négociation**, en tenant pleinement compte de l'expérience acquise dans le cadre du cinquième processus d'élargissement. Dans cette perspective le Conseil européen demande à la Commission **de lui présenter une évaluation** avant la fin de son mandat »³².

Les conclusions du Conseil restent très vagues et ne précisent pas ce que contient ce *cadre général de négociation*. On peut cependant considérer que sa mention, en parallèle à celle de *stratégie de préadhésion*, esquisse une différenciation plus claire entre la *préadhésion* et la *négociation* tandis que dans le 5^{ème} élargissement, les négociations sont conçues comme l'aboutissement de

³¹ Il s'agit du respect des critères de Copenhague auxquels s'ajoutent deux nouveaux critères de conditionnalité : la coopération pleine et entière avec le TPIY, et la coopération régionale. Ces deux critères avaient été inscrits dans les Accords d'Association et de Stabilisation signés avec les pays des Balkans, au départ non liés au processus d'élargissement et contenant donc leur propre conditionnalité. Celle-ci s'est par la suite ajoutée à celle afférente à l'élargissement.

³² Secrétariat Général du Conseil, *Conclusions de la Présidence, Conseil européen du 17 et 18 juin 2004*, Bruxelles, 19 juillet 2004, 10679/2/04, REV 2

la *stratégie de préadhésion*³³. La *préadhésion* ayant été construite comme le domaine par excellence de la Commission européenne, la référence aux négociations, qui s'effectuent au sein d'une conférence bilatérale (États membres et État candidat), peut être interprétée comme une réaffirmation du poids des États. Par ailleurs, les conclusions du Conseil européen réservent à l'instance intergouvernementale européenne, le Conseil des ministres, le soin d'émettre des propositions quant à la définition du *cadre de négociation*. La Commission, à laquelle il est simplement demandé une évaluation du 5^{ème} élargissement, est laissée à l'écart de la réflexion. Le Conseil européen affirme ainsi qu'il reprend l'initiative et qu'il considère que l'élargissement entre dans une nouvelle phase ; tout en restant très évasif sur la proposition qu'il esquisse.

b. La logique de la Commission : préserver les logiques du 5^{ème} élargissement.

La Commission cherche pour sa part à perpétuer les méthodes du 5^{ème} élargissement qui lui ont été particulièrement favorables. Consciente de la transformation du contexte politique (l'émergence de débats publics dans les pays européens sur l'élargissement) et institutionnel (la volonté des États de réaffirmer leur rôle), elle doit toutefois l'adapter. Le *Document de stratégie de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans le processus d'élargissement*³⁴, paru en octobre 2004, dessine la méthodologie de l'élargissement à l'égard de la Croatie, il répond également aux conclusions du Conseil européen de juin 2004. Par ailleurs, la Commission européenne publie le même jour sa recommandation pour l'ouverture des négociations à la Turquie³⁵. Il est donc intéressant de mettre en parallèle ces deux documents.

En indiquant que « *la stratégie de préadhésion renforcée pour les pays candidats décidée par le Conseil européen de Luxembourg de 1997 devrait être étendue* » (Commission des Communautés:5-6), le document de stratégie situe clairement l'élargissement de la Croatie dans le prolongement du précédent. Après avoir détaillé la *stratégie de préadhésion*, le document revient sur le *cadre de négociation* et tente de lui donner une consistante, sans que la Commission

³³ Un des objectifs du 5^{ème} élargissement défini lors du Conseil européen de décembre 1999 (qui élargissait les négociations à 6 nouveaux pays du 5^{ème} élargissement) considérait qu'il « *conviendra d'éviter les procédures lourdes afin de ne pas freiner les négociations* ». Secrétariat Général du Conseil, *Conclusion de la Présidence, Conseil européen 10 et 11 décembre 1999*, 00300/1/99, paragraphe 11.

³⁴ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Document de stratégie de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans le processus d'élargissement*, COM/2004/0657 final

³⁵ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, COM/2004/0656 final

n'ait été invitée à le faire par le Conseil européen. Les principes mis en avant, aussi bien pour le *cadre de négociation* que de façon plus générale pour la *stratégie*, s'inspirent largement de la méthodologie utilisée pour le 5^{ème} élargissement, avec quelques petites différences notoires. De même que l'a fait le Conseil, le document ajoute aux critères de Copenhague la coopération avec le TPIY et la coopération régionale. Par ailleurs, la méthodologie de la négociation se fait plus précise en mettant en avant la validation d'étapes et d'objectifs spécifiques à atteindre, en particulier dans la reprise de l'acquis.

Ainsi « *Lorsqu'un chapitre a été examiné et en se basant sur son avis récent sur la Croatie la Commission recommandera son ouverture aux négociations dans la mesure où la Croatie est suffisamment préparée* » (...) « *La Commission proposera au Conseil des instruments de référence pour la fermeture provisoire de chaque chapitre avant l'ouverture de négociations au titre de ce chapitre. Ces instruments pourraient porter sur l'alignement législatif ou sur des résultats satisfaisants de mise en œuvre* » (Commission des Communautés:7),.

Ces précisions résultent de l'expérience roumaine et bulgare. En fixant des objectifs précis de fermeture de chapitres (à la différence du 5^{ème} élargissement), la Commission entend s'assurer que le processus de reprise de l'acquis ne pourra être bâclé. Par ailleurs, la Commission interprète la notion de *cadre de négociation* pratiquement comme synonyme de *stratégie de préadhésion* et distingue dans le cadre de négociation, *l'ouverture et la fermeture des chapitres* d'une part, les *négociations* de l'autre. Elle cherche ainsi à isoler l'aide à la reprise de l'acquis et son évaluation (en y intégrant l'ouverture et la fermeture des chapitres) dont elle pourrait maîtriser le processus, des négociations des conditions de l'adhésion dont le leadership reviendrait aux États. Il s'agit ainsi de reconnaître l'affirmation du rôle des États, mais de confiner celui-ci à l'étape ultime du processus. Se faisant, cette proposition promeut une dépendance au sentier³⁶ de la pratique du 5^{ème} élargissement.

La Commission européenne publie le même jour son avis sur la Turquie. En recommandant l'ouverture des négociations, elle rétablit une sorte d'égalité de traitement entre la Turquie (dont les efforts pour aller de l'avant sont salués) et la Bulgarie et la Roumanie (dont l'adhésion est assurée sans que la mise aux normes européennes ne soit achevée). En se positionnant de

³⁶ La notion de *path dependence* explique comment les décisions passées peuvent continuer à influencer les décisions contemporaines ou futures alors même que le contexte s'est transformé. P. Pierson montre qu'une fois établis, les modèles de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnel et même les façons de voir le monde politique vont souvent auto-générer des dynamiques auto-renforçantes. « Les politiques publiques créent des incitations qui encouragent les individus à agir de telle façon que les politiques suivantes se trouvent par la suite enfermées sur une voie particulière de développement. », « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45 (4), juillet 1993, p. 606.

la sorte, elle attise le débat public sur la candidature de la Turquie. Pour tenter d'y remédier ou du moins de l'atténuer, le document construit la candidature turque comme différente, tout en évitant de l'inscrire en rupture par rapport au 5^{ème} élargissement. La recommandation vise ainsi à démontrer que tout en se référant aux principes et aux instruments qui ont fait le succès du précédent élargissement, la politique d'élargissement est susceptible d'évoluer pour mieux s'adapter à la particularité du cas turc.

Le document invoque largement la spécificité de l'adhésion turque³⁷, tandis que les « *indications pour la conduite des négociations d'adhésion* » diffèrent de celles proposées le même jour pour la Croatie. Par ailleurs, la *capacité d'assimilation de l'Union* est considérée comme un élément clé du processus. Cette notion, pourtant édictée à Copenhague, n'avait pas vraiment été mise en avant pour les PECO. L'avis de la Commission sur la demande de l'adhésion de la Croatie³⁸ y faisait allusion, mais simplement en référence au Conseil européen de 1993 ; en revanche la notion a disparu du document de stratégie pour la Croatie. La communication sur la Turquie mentionne également la possibilité de mettre en œuvre de longues périodes de transitions, là où le document de stratégie pour la Croatie indique que les dispositions transitoires devraient être limitées dans leur portée et leur durée. Dans le cas de la Turquie, les périodes transitoires sont donc appréhendées avant tout comme des clauses pouvant être invoquées par les États membres³⁹. Enfin la recommandation indique que les négociations « *est un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance* », ce qui tranche avec la position réitérée lors du Conseil européen de juin 2004 à l'égard de la Bulgarie et de la Roumanie « *qui font partie du même processus d'élargissement (que les 10 nouveaux États membres) inclusif et irréversible* »⁴⁰. Par

³⁷ Celle-ci est représentée comme un « *défis à la fois pour l'Union européenne et la Turquie* », en raison des « *effets conjugués de sa population, de sa superficie, de sa situation géographique, de son potentiel économique et militaire, et en matière de sécurité* ». Il est clairement affirmé que les « *préparatifs nécessaires en vue de l'adhésion s'étendront largement sur la prochaine décennie* », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, op. cit., p. 4.

³⁸ Commission des Communautés Européennes, *Communication, Avis sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne*, Bruxelles, COM (2004) 257 final, 20 avril 2004

³⁹ *Les négociations seront complexes et refléteront, d'une part, les difficultés rencontrées par la Turquie dans l'application de l'acquis et, d'autre part, la nécessité de prévoir des dispositions facilitant l'intégration harmonieuse de la Turquie dans l'Union européenne. L'application, en Turquie, de la politique agricole commune et de la politique de cohésion constitue deux exemples. Les règles en matière de libre circulation des personnes en sont un troisième. Il est probable que, comme les précédents, cet élargissement nécessitera de nombreux arrangements spécifiques et, dans certains domaines, de longues périodes de transition*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, op. cit., p. 3

⁴⁰ Secrétariat Général du Conseil, *Conclusions de la Présidence, Conseil européen du 17 et 18 juin 2004*, op. cit.

ailleurs, à la différence de la Croatie, aucune précision n'est apportée concernant le *cadre de négociation* :

« *Le cadre de négociation devra refléter les défis spécifiques liés à l'adhésion de la Turquie. Les paramètres précis pour la conduite des négociations seront définis sur la base des indications générales ci-dessous une fois que la décision d'engager les négociations aura été prise.* »

On peut interpréter ce paragraphe comme le souci de la Commission de laisser aux États toute latitude dans la définition du « *cadre de négociation* » dans le cas précis de la Turquie dont la candidature apparaît très problématique. Toutefois, le document dans son ensemble contient tous les éléments qui, dans le cas de la Croatie, sont formellement rattachés au *cadre de négociation*. Plus généralement, les instruments proposés pour la mise en œuvre du processus d'élargissement sont rigoureusement les mêmes que pour la Croatie. C'est au nom du respect du critère politique de Copenhague que la Commission recommande l'ouverture des négociations. Celles-ci seront fondées sur un *partenariat pour l'adhésion*, un *dialogue politique*, ainsi que sur des procédures de *screening* et de *monitoring*. Comme pour la Croatie, les étapes des négociations sont plus détaillées :

« *Des critères de référence pour la clôture provisoire et, dans certains cas, pour l'ouverture de chaque chapitre devront être définis avant l'ouverture des négociations le concernant. Ces critères pourraient renvoyer à l'alignement législatif et à un bilan de mise en œuvre satisfaisant* » (Commission des Communautés:8.

A la différence de ce qui est proposé pour la Croatie, la notion de *critère de référence* fait son apparition. Plus précise que *l'instrument*, le *critère* renvoie à la possible traduction de la réalité en élément quantifiable, permettant une procédure de mesure, nécessaire à l'évaluation. De plus, l'évocation des critères ne renvoie pas uniquement à la clôture provisoire d'un chapitre mais également potentiellement à son ouverture. Ceci introduit l'idée d'un séquençage de l'élargissement qui n'est plus pensé selon une logique globale et tout azimut mais selon un processus se déroulant par étapes, de plus en plus précisément définies.

Les deux documents publiés par la Commission européenne à la suite du Conseil européen de juin 2004, prennent acte des nouvelles propositions du Conseil et proposent des transformations susceptibles d'accroître l'efficacité de la politique. Mais ces évolutions sont intégrées dans un schéma préexistant, qui vise à préserver la dynamique de l'élargissement et le rôle de la Commission dans son élaboration. La prise de position en faveur de la candidature de la Turquie, dans un contexte politique particulièrement complexe, vise ainsi à réaffirmer une logique experte (basée sur des

instruments considérés comme fiables et sans équivoque) sur une logique étatique fortement politisée.

2.2. La Construction Du Compromis

La décision intègre différents acteurs qui chacun défendent leurs acquis. Elle nécessite donc la négociation qui, dans le cas du système politique européen passe par l'élaboration d'un compromis. A partir de la reconfiguration du rapport de force institutionnel scellé au Conseil européen de décembre 2004, se construit peu à peu un compromis, officialisé en 2006. Les transformations de la politique d'élargissement doivent donc être analysées, non seulement au regard des nouveaux pays auxquels s'adresse la politique ou des volontés de tel ou tel gouvernement des Etats membres, mais également au regard des logiques institutionnelles de construction du compromis.

a. Le Conseil européen de décembre 2004 : une transformation des rapports de force institutionnels

Le Conseil européen de décembre 2004, au terme duquel les négociations avec la Roumanie et la Bulgarie sont clôturées et celles avec la Turquie ouvertes, marque un premier tournant de la politique européenne. En entérinant à la fois le principe du *cadre de négociation* et le séquençage des négociations, il induit une transformation des rapports de forces institutionnels. Cette première mutation n'est pas officialisée comme telle car l'enchevêtrement des calendriers entre le 5^{ème} élargissement et les suivants rend difficile tout *aggiornamento* de la politique.

Pas plus que celui de juin 2004, le Conseil européen de décembre 2004 ne remet en cause les instruments clés du 5^{ème} élargissement. Cependant, et il s'agit d'une première, le long développement consacré au *cadre de négociations* ne fait référence à aucun de ces instruments, tandis que le *cadre de négociation* se focalise sur la reprise de l'acquis communautaire. Le rôle du Conseil des ministres dans le processus d'adhésion est ainsi clairement affirmé. Toutefois il est bien pris soin de ne pas minorer le rôle de la Commission européenne. D'une part, sa contribution à la définition du *cadre de négociation* est spécifiée: « *Chaque cadre, qui sera établi par le Conseil sur proposition de la Commission...* »⁴¹. D'autre part, les propositions qui ont été émises par la Commission sont largement reprises. Mais, ce sont les recommandations faites pour la Turquie (pourtant construite comme un cas à part dans l'avis

⁴¹ Secrétariat général du Conseil, *Conseil européen 16 et 17 décembre 2004, Conclusion de la présidence*, 16238/1/04, paragraphe 23

de la Commission) qui sont reprises et généralisées à l'ensemble des pays candidats⁴². Les cadres de négociations relatifs à la Croatie et la Turquie, publiés en octobre 2005 reprennent l'ensemble de ces éléments, mise à part la référence à la capacité d'absorption qui n'est citée que dans le cas de la Turquie.

Les rapports de forces institutionnels se trouvent ainsi largement renouvelés. La Commission européenne garde un rôle en tant qu'instructeur du processus et de son évaluation : c'est sous sa direction que s'effectue le *screening*, elle propose les *critères de références*, elle maîtrise le processus de *monitoring* à partir duquel elle propose le passage ou non à une étape ultérieure du processus. Toutefois, c'est le Conseil des ministres qui dispose, en validant ou ne validant pas ses propositions. Ceci était déjà le cas pour le 5^{ème} élargissement, mais la focalisation sur le *cadre de négociations* transforme ce qui n'était auparavant qu'une approbation de forme (qui suivait les avis de la Commission) en véritable moment et lieu de la décision. Le séquençage des négociations et la validation de *critères de références* renforce encore le pouvoir du Conseil. La Commission jouissait auparavant du monopole de l'expertise nécessaire à l'évaluation d'un pays candidats. La définition d'étapes transforme ce pouvoir d'évaluation. Il ne s'agit plus d'évaluer la globalité des transformations d'ensemble, mais simplement d'attester de l'effectivité (ou non) du *critère*. La Commission perd en partie son pouvoir d'appréciation qu'elle tirait de sa capacité d'expertise. En revanche, le Conseil acquiert un pouvoir d'appréciation, non pas de la situation du pays candidat, mais de l'opportunité d'avancer ou non dans les négociations. La méthodologie du séquençage des négociations, proposée par la Commission européenne pour éviter les situations Bulgares ou Roumaines, entraîne au final une moins grande emprise de cette institution sur la politique d'élargissement.

b. Vers un compromis institutionnel

En novembre 2005, et à la suite de l'édiction des cadres de négociation pour la Turquie et la Croatie, la Commission européenne définit dans son document annuel de *stratégie pour l'élargissement*⁴³, ce qui pourrait devenir la base d'un renouveau de la politique d'élargissement, à partir de trois

⁴² « L'objectif commun des négociations est l'adhésion » (...) « ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance ». (...) « [Concernant les étapes de la négociation] Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, fixera les critères de référence pour la clôture de chaque chapitre et, le cas échéant, l'ouverture de chaque chapitre ». *Ibidem*.

⁴³ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : document de stratégie pour l'élargissement, 2005* ; Bruxelles, COM (2005) 561 final, 39 p.

principes : la **Consolidation**, la **Conditionnalité** et la **Communication**. Cette communication ne remet pas en cause la reconfiguration des pouvoirs scellée par le Conseil européen de décembre 2004, elle reprend la méthodologie proposée par le Conseil et l'affine encore pour définir une politique susceptible de convenir aux États. Cependant, les trois principes proposés en appellent à la responsabilité des États dans la mise en œuvre et le succès de la politique d'élargissement. Tout en revenant sur la nécessaire circonspection de la politique, qui doit être menée en lien avec la *capacité d'intégration de l'Union européenne*, la **Consolidation** réaffirme le bien fondé de la politique d'élargissement. Le document insiste sur le lien entre élargissement et projet européen, les bienfaits de la politique et met en avant la « *responsabilité européenne d'assurer la sécurité, la stabilité et la prospérité dans son propre continent* »⁴⁴. Le principe de **Communication**, fait appel à la responsabilité des États, jugée essentielle, pour mener à bien la politique : « *les États membres [...] doivent prendre leur part de responsabilité dans l'explication et la défense de politiques qu'ils ont approuvées à l'unanimité* »⁴⁵. Enfin, la **Conditionnalité**, principe clé de la méthodologie proposée, est définie comme *rigoureuse*, mais également *juste*. En indiquant que les pays membres doivent « *récompenser dûment les progrès accomplis* »⁴⁶, le document esquisse un nouveau type de conditionnalité, qui n'est plus simplement à destination des États candidats, mais également des États membres⁴⁷. Pour être efficiente, la conditionnalité est pensée comme devant être acceptée et mise en œuvre par toutes les parties. Elle entraîne une certaine contrainte pour les États, mais qui n'est assortie d'aucune rétorsion possible; il s'agit d'un simple engagement moral.

La Commission européenne reconnaît la remise en cause de son quasi-monopole institutionnel dans la conduite de la politique d'élargissement, elle exige en retour une responsabilisation des États et des gages de la perpétuation de la politique. Le Conseil européen de décembre 2006, reprend les trois principes définis par la Commission, et y ajoute la *capacité d'absorption* et scelle le *consensus renouvelé*. Il entérine alors un compromis institutionnel qu'il peut d'autant plus officialiser que le 5^{ème} élargissement est terminé.

2.3. Les Transformations De La Politique D'élargissement

⁴⁴ *Ibidem*, p.2

⁴⁵ *Ibidem*, p.4

⁴⁶ *Ibidem*, p.3

⁴⁷ « La conditionnalité arrêtée par l'UE sera d'autant plus efficace pour amener ces pays à réaliser des réformes qu'une perspective politique crédible d'être finalement intégrés dans l'Union leur restera offerte. Lorsqu'ils mettent en œuvre des réformes radicales et souvent douloureuses, le meilleur moyen, pour les pays candidats, d'obtenir durablement le soutien de leurs citoyens est que l'UE les aide, collabore avec eux et tienne ses promesses. », *Ibidem*, p.3

Les mutations de la politique avalisées en décembre 2006 semblent *a priori* minimales. Les trois principes clés n'induisent aucune rupture par rapport à la politique définie pour le 5^{ème} élargissement. La nouveauté du consensus renouvelé résiderait dans une application plus stricte d'une méthodologie déjà définie pour le 5^{ème} élargissement⁴⁸. « *On reste dans Copenhague, mais on affine le maillage* » nous indiquait un fonctionnaire européen⁴⁹. Nous aimerions toutefois revenir sur deux éléments qui redessinent en profondeur la méthodologie de l'élargissement, et se faisant, la politique elle-même.

a) *La montée en puissance des négociations*

La focalisation sur les négociations entraîne une nette évolution de la méthodologie de l'élargissement. Pierre angulaire du 5^{ème} élargissement, la stratégie de *préadhésion*, définie autour d'une conditionnalité élargie (qui intégrait non seulement la reprise de l'acquis mais aussi sa mise en oeuvre effective), pouvait être considérée comme une méthodologie d'aide à la réforme. Les *Partenariats pour l'adhésion* contenaient on l'a vu, à la fois les objectifs à atteindre et les aides pour y parvenir, la conditionnalité reliant les deux. Le glissement de la *stratégie de préadhésion* vers le *cadre de négociation* et la focalisation sur les négociations, marginalise ces *Partenariats* (qui existent toujours⁵⁰), pour mettre l'accent, à chaque étape, sur la reprise d'éléments quantifiables de l'acquis, qui conditionne le passage à l'étape suivante. Plus que sur l'aide à la réforme, le processus d'élargissement se concentre sur l'évaluation du pays candidat. Les négociations ne sont plus le lieu et le moment où se négocie le comment de l'intégration mais un espace d'évaluation régulière de l'État candidat au regard de son avancement dans la reprise de l'acquis.

b) *Le renouvellement de l'utilisation de la conditionnalité.*

⁴⁸ « Le Conseil européen confirme que l'UE conserve ses engagements liés aux négociations d'adhésion en cours. Les dispositions régissant le processus d'adhésion, qui ont été renforcées, prévoient la structure conditionnalité à tous les stades de négociations ». Secrétariat général du Conseil, *Conseil européen Bruxelles, 14-15 décembre 2006*, 6879/1/06 REV 1, paragraphe 7.

⁴⁹ Fonctionnaire de la DG élargissement, séminaire de recherche, Université Rennes 1, novembre 2009.

⁵⁰ Dans son « Document de stratégie pour l'élargissement, 2007-2008 » la Commission fait beaucoup plus référence aux *Partenariats pour l'adhésion* pour les pays candidats pour lesquels les négociations ne sont pas ouvertes (les Balkans occidentaux en l'occurrence), que pour la Croatie et de la Turquie. Les *Partenariats pour l'adhésion* ne disparaissent pas mais deviennent des sortes d'outils préparatoires, non pas à l'adhésion, mais à l'ouverture des négociations. COM (2007) 663 final.

Dans son document de stratégie de novembre 2005, la Commission définit le principe de la conditionnalité comme le cœur de sa nouvelle stratégie. Alors que le recours à la conditionnalité n'a rien de novateur, les précisions apportées au principe de documents en documents en viennent à renouveler complètement son utilisation.

La conditionnalité a d'abord été pensée lors des premiers élargissement, selon un point de vue global et négatif, comme menace de non adhésion ou possibilité de suspendre les négociations (puis l'assistance financière) en cas de violation caractérisée des principes de liberté, de démocratie, de droit de l'homme ou d'État de droit. Elle a ensuite évolué avec la réforme de 1997 pour être envisagée de façon plus précise et surtout positive. Il s'agissait d'ajuster l'aide financière aux progrès réalisés dans les réformes dont les priorités étaient définies en amont à la fois par la Commission européenne (au travers des Partenariats pour l'adhésion) mais également par les États candidats (au travers des Programmes nationaux). Les *Partenariats pour l'adhésion* étaient pensés comme des « cartes routières » pour aider les pays à s'orienter dans la voie de l'adhésion. Ils définissaient des objectifs tout en lui laissant le choix au candidat des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. La conditionnalité était alors pensée de façon large.

C'est une autre utilisation de la conditionnalité qui se met en place au milieu des années 2000. Celle-ci est en effet couplée au séquençage des négociations, et porte très précisément sur chaque étape. « *Les pays candidats ne peuvent avancer d'une étape du processus à la suivante qu'une fois remplies les conditions fixées pour chacune* »⁵¹. L'élargissement est ainsi considéré comme un processus linéaire, devant suivre une progression précise, dont la définition est monopolisée par les instances européennes au travers de l'édiction de critères d'ouverture et de fermeture des chapitres de négociations. On passe de la « carte routière » à « l'itinéraire obligé ». Les *critères de références* ou *benchmarks* deviennent dans ce cadre des éléments essentiels. Ils représentent « *un nouvel outil destiné à améliorer la qualité des négociations en fournissant aux pays candidats une incitation à entreprendre les réformes nécessaires à un stade précoce du processus* »⁵². Élaborée dans un cadre spécifique, celui de la « Méthode ouverte de coordination »⁵³, la notion de *benchmark* acquiert avec la nouvelle

⁵¹ *Ibidem*

⁵² Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006 – 2007 Y compris rapport spécial joint en annexe sur la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres*, COM(2006) 649 final, p. 6.

⁵³ La méthode ouverte de coordination est un mode de coordination des politiques publiques des différents États membres de l'Union européenne par définition non contraignant car s'appliquant dans des domaines qui relèvent essentiellement de la compétence des États et où l'Union ne peut édicter de règles contraignantes. Si son utilisation remonte aux années quatre-vingt dix, sa formulation officielle date de 2000, dans le cadre de la stratégie dite de Lisbonne.

méthodologie de l'élargissement un sens très différent : il ne s'agit pas d'un objectif vers lequel il faut tendre, mais d'un objectif qu'il convient d'atteindre, contraignant car déterminant le passage à la phase suivante de l'élargissement. La généralisation de l'édiction de conditionnalité à toutes les étapes du processus va de pair avec une généralisation de l'évaluation, essentielle pour passer à l'étape suivante. Si la Commission européenne présente la nouvelle méthodologie comme une conditionnalité positive : « *La perspective de passer à l'étape suivante des relations avec l'Union constitue pour ces pays un puissant encouragement à se transformer et à adopter les valeurs et les normes de l'UE* » (Commission des Communautés, 2005:4) on la considérera pour notre part avant tout négative : la non réalisation d'une condition édictée par les instances européennes ne permettant pas l'avancée dans le processus d'adhésion. Par ailleurs, le recours à une conditionnalité beaucoup plus draconienne renvoie à une volonté de la part de la Commission de sécuriser le processus d'élargissement, en particulier vis-à-vis des logiques politiques des États (selon une croyance naïve en l'efficacité d'un processus basé sur des *critères* pensés comme objectifs car mesurable). Cependant, la multiplication des critères de référence et la monopolisation de leur édictation par le conseil des ministres, donne aux États des possibilités accrues d'agir sur la politique.

L'étude que nous avons entreprise était très limitée, elle n'a pas pris en compte l'ensemble des acteurs institutionnels et n'était basée que sur les textes officiels. Nous aimerions cependant en conclusion revenir sur son apport par rapport aux approches plus classiques centrées sur les préférences des États. L'analyse a tout d'abord montré que les transformations récentes de la politique d'élargissement, qui rendent le processus d'élargissement particulièrement drastique pour les pays candidats et sa finalité beaucoup plus incertaine, ne doivent pas être uniquement analysées comme une volonté de saborder la politique d'élargissement, mais également comme une tentative de la sauver dans un contexte où elle n'est plus considérée comme une priorité politique. Nous avons aussi pu mettre en lumière les effets retour d'une politique extérieure de l'Union européenne. Loin de n'avoir que des conséquences sur les pays qu'elle cible, la politique d'élargissement produit également des effets sur le système politique et administratif européen. La politique d'élargissement a été l'occasion pour la Commission européenne d'affirmer son leadership. Si celui-ci a en partie été remis en cause, la Commission demeure toutefois un acteur clé dans la définition de la politique. Enfin, nous avons pu montrer comment les mutations à la marge d'une politique, peuvent, à la faveur d'une transformation des configurations institutionnelles, entraîner un renouvellement en profondeur de celle-ci.

CONCLUSION

L'étude que nous avons entreprise était très limitée, elle n'a pas pris en compte l'ensemble des acteurs institutionnels et n'était basée que sur les textes officiels. Nous aimerions cependant en conclusion revenir sur son apport par rapport aux approches plus classiques centrées sur les préférences des États. L'analyse a tout d'abord montré que les transformations récentes de la politique d'élargissement, qui rendent le processus d'élargissement particulièrement drastique pour les pays candidats et sa finalité beaucoup plus incertaine, ne doivent pas être uniquement analysées comme une volonté de saborder la politique d'élargissement, mais également comme une tentative de la sauver dans un contexte où elle n'est plus considérée comme une priorité politique. Nous avons aussi pu mettre en lumière les effets retour d'une politique extérieure de l'Union européenne. Loin de n'avoir que des conséquences sur les pays qu'elle cible, la politique d'élargissement produit également des effets sur le système politique et administratif européen. La politique d'élargissement a été l'occasion pour la Commission européenne d'affirmer son leadership. Si celui-ci a en partie été remis en cause, la Commission demeure toutefois un acteur clé dans la définition de la politique. Enfin, nous avons pu montrer comment les mutations à la marge d'une politique, peuvent, à la faveur d'une transformation des configurations institutionnelles, entraîner un renouvellement en profondeur de celle-ci.

BIBLIOGRAPHIE

ANT, K. (2010), *L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne : une conditionnalité hors du commun*, Paris, L'Harmattan.

CONFLUENCES MÉDITERRANÉE : La Turquie d'aujourd'hui au miroir de l'histoire, vol. 4, 83, 2012.

DÜZGİT, S. Aydın, (2013), *Constructions of European Identity. Debates and Discourses on Turkey and the EU*, Palgrave Macmillan.

HASSENTEUFEL, P. SUREL, P. « Politiques publiques » in C. Belot; P. Magnette; S. Saurugger (eds.) *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, p.18.

HUGHES, E. (2010), *Turkeys Accession to the European Union the Politics of Exclusion ?* London, Routledge, 2010.

LEBULLENGER, J., LANNON E. (2006), (dir.), *Les défis d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant.

LINDBLOM, C. (1959), «The Science Of 'Muddling Through'», *Public Administration Review*, vol. 19, 2, pp79-88.

COMMISSIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Agenda 2000. Le défi de l'élargissement*, Communication au Conseil, COM(97) 2000 final Vol. II. Bruxelles, 67 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Document de stratégie de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans le processus d'élargissement*, *op. cit.*, p. 5-6.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, *op. cit.*, p. 8

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : document de stratégie pour l'élargissement*, 2005, p.4

MACMILLAN, C. (2009) « The Application of Neo-functionalism to the Enlargement Process: The Case of Turkey », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, 4, pp. 789–809

NIEMANN, A., SCHMITTER, P. (2009), « Neo-functionalism », in A. Wiener, T. Diez (eds.), *Theories of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, pp. 45-66.

NUGENT, N. (2007), « The EU's Reponse to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits ». *Journal of European Integration*, Vol. 29, 4, pp. 481–502.

PIERSON, P. (2000), « Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science », *American Political Sciences Review*, vol. 94, 2, pp. 251-267.

ROBERT, C. (2001), « L'Union européenne face à son élargissement à l'Est : incertitudes politiques et construction d'un leadership administratif », *Politique européenne*, vol. 2, 3,, pp. 40-41.

SCHIMMELFENNIG, F. (2005), « The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union », in F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (eds). *The Politics of European Union Enlargement : Theoretical Approaches*, London, Routledge, pp. 142-171.

SCHRIJVERS, A. (2007), « What Can Turkey Learn From Previous Accession Negotiations? », in E. Lagro, K. E. Jørgensen (eds.), *Turkey and the European Union. Prospects for a Difficult Encounter*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 29-50.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *Conseil européen, Conseil européen de Copenhague - Conclusions de la présidence, Copenhague, 21-22 juin 1993*, SN 180/93. Bruxelles, 1993. 21 p.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE*, *Conseil européen du 17 et 18 juin 2004*, Bruxelles, 19 juillet 2004, 10679/2/04, REV 2

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *CONCLUSION DE LA PRÉSIDENTE*, *Conseil européen 10 et 11 décembre 1999*, 00300/1/99, paragraphe 11.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE*, *Conseil européen du 17 et 18 juin 2004*, op. cit.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *Conseil européen 16 et 17 décembre 2004, Conclusion de la présidence*, 16238/1/04, paragraphe 23

SMITH, A., LEQUESNE, C. (1997), « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique », *Cultures & Conflits*, 28, hiver 1997, pp. 2-15.

TSOUKALIS, L. 'The JCMS Lecture: Managing diversity and change in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 44(1), 2006, pp. 1-15. C. Arvanitoploulos (eds), *Turkey Accession to the EU, an unusual candidacy*, Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag, 2009.

VERNEY S. (2007), «The dynamics of EU accession: Turkish travaux in comparative perspective », *Journal of Southern Europe and Balkans*, vol. 9, 3, dec., pp.307-322