HAL
open science

De l'Europe du Sud-est à la Région Mer Noire : une Süd-Ost Politik pour la Commission européenne? De l'endiguement de l'Union Soviétique à l'élargissement de l'Union européenne

Ludwig Roger

To cite this version:

Ludwig Roger. De l'Europe du Sud-est à la Région Mer Noire : une Süd-Ost Politik pour la Commission européenne? De l'endiguement de l'Union Soviétique à l'élargissement de l'Union européenne. Histoire. Université de Cergy Pontoise, 2014. Français. NNT : 2014CERG0691 . tel-01128061

HAL Id: tel-01128061

https://theses.hal.science/tel-01128061v1

Submitted on 9 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

EN VUE DE L'OBTENTION DU DOCTORAT

DÉLIVRÉ PAR L'UNIVERSITÉ DE CERGY-PONTOISE

DISCIPLINE : HISTOIRE

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE PAR LUDWIG ROGER

LE 19 JUIN 2014

DE L'EUROPE DU SUD-EST À LA RÉGION MER NOIRE : UNE « SÜD-OST POLITIK » COMMUNAUTAIRE ?

DE L'ENDIGUEMENT DE L'EMPIRE SOVIÉTIQUE À L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

JURY

CHRISTIAN LEQUESNE, PROFESSEUR SCIENCES-PO PARIS, RAPPORTEUR

NICOLAE PAUN, PROFESSEUR UNIVERSITÉ DE CLUJ, ROUMANIE, DOYEN DE LA FACULTÉ DES ETUDES EUROPÉENNES

GEORGES PRÉVÉLAKIS, PROFESSEUR PARIS-1, RAPPORTEUR

GÉRARD BOSSUAT, PROFESSEUR ÉMÉRITE CERGY-PONTOISE, CHAIRE JEAN MONNET AD PERSONAM, DIRECTEUR DE LA THÈSE

École doctorale de Cergy-Pontoise
Unité de recherche : Lettres, langues, sciences humaines et sociales

VOLUME 1

DU TRAITÉ DE ROME À LA CONFÉRENCE POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE

1957 - 1978

À la mémoire d’Isabelle Roger

1956 – 2012

Remerciements

Il y a bien trop de gens que je souhaiterais remercier. La liste n’est donc pas exhaustive. Tout d’abord mon professeur, qui depuis maintenant cinq ans me soutient. C’est lui qui a cru à ce projet de recherche, à ce sujet, à cette thèse. Monsieur Bossuat je vous remercie.

Je remercie également mes collègues du réseau RICHIE pour leurs conversations et leurs avis amicaux. Toute l’equipe des archives de la Commission à Bruxelles ainsi qu’à Florence, Mme Colonval et Monsieur Simioni, qui m’ont aidé à ne pas me perdre dans les kilométres de microfilm. Je les remercie pour leur patience et leur professionnalisme.

Je remercie ma femme sans qui cette thèse n’existerait pas, sa patience et ses relectures m’ont été plus que précieuses. Ma Grand-mère qui du haut de son expérience m’a prodigué conseils et assistance quand j’en ai eu besoin.

Je remercie mes fils dont la naissance m’a donné le surplus d’énergie nécessaire à l’achèvement de ce travail.

Et tous ceux, qui de près ou de loin, m’ont aidé, soutenu et encouragé à finir.

Résumé de la Thèse.

Réinscrivant le processus d'intégration européenne dans une Histoire de la Guerre froide et post-Guerre froide et plus généralement dans une histoire européenne plus longue que le seul XXe siècle, cette thèse explore l'histoire des relations de la Commission européenne avec la périphérie sud-orientale du continent. La longue période chronologique étudiée permets de mettre en exergue les « forces profondes » qui se tiennent derrières les actions de l'exécutif de la CEE/UE dans une région critique pour l'Europe. Pour se faire, nous nous sommes basés sur les archives de la Commission européenne, du Conseil, du Département d'État américain, des Ministères des affaires étrangères français et britannique, de la bibliothèque de Cluj-Napoca en Roumanie et d'entretiens.

Divisée en quatre parties, chacune se centrant sur une période chronologique, ce travail analyse l'action de la Commission face aux changements qui ont bouleversé l'Europe du Sud-est entre 1960 et 2010. L'adaptation constante de la politique de la Commission, de la « doctrine de l'Association » à la Synergie de la Mer Noire, nous ont amené à développer l'idée d'une *Süd-ost politik* qui se met en place dès le début des années 1960. Cependant, contrairement à *l'Ostpolitik* de Bonn, il ne s'agit pas pour Bruxelles d'aller vers les États communistes du Sud-est européen ou l'Union soviétique, mais plutôt de lutter contre leur influence. La *Süd-Ost politik* communautaire est clairement anticommuniste et antirusse.
La Communauté fait barrage à Moscou en étendant le modèle de la démocratie libérale capitaliste dans la zone autour des Détroits. La situation stratégique d'Athènes, d'Ankara et plus tard de Tbilissi ou Kiev n'est pas oubliée par Bruxelles. Ainsi, la Commission s'inscrit dans une plus longue histoire, son action fait écho à la lutte entre Paris, Londres et Saint-Pétersbourg pour le contrôle des Détroits, aux tentatives des États de la région de copier les modèles nationaux d'Europe de l'Ouest et à la politique orientale des Puissances occidentales après 1918.

Cependant, la Commission doit ménager des État membres qui lui rappellent sans cesse que ces actions doivent rester limitées aux traités. L'Avis sur la Grèce en 1976 marque le point culminant de ce débat entre Conseil et Commission. Parallèlement, au cours des années 1970, Bruxelles veille à ne pas laisser émerger dans sa périphérie des organisations qui pourraient la concurrencer. Il en sera ainsi de la Conférence pour la coopération et la sécurité en Europe et de son volet méditerranéen mais aussi de la Coopération Balkanique.

Si la chute de l'Union soviétique fait naitre des hésitations sur la conduite à suivre vis-à-vis de l'Europe du Sud-est et sa nouvelle extension vers le Caucase et dans les anciennes républiques soviétiques. Bien vite la Commission revient à sa politique d'extension du modèle européen. Cependant, le centre des préoccupations communautaire n'est plus la Grèce ou la Turquie. Avec l'effondrement de l'Empire soviétique, le champ d'action de la Communauté -devenue Union- s'est élargi à l'ensemble de la Région Mer Noire.
Pourtant, la non résolution du problème de Chypre, l'instabilité financière de la Grèce, les crises politiques turques, le maintien hors de Schengen de la Roumanie et de la Bulgarie sont des exemples des difficultés rencontrées par la Communauté dans la région.
La guerre en Géorgie et l'annexion de la Crimée par la Russie à la suite de la révolution à Kiev illustrent que le processus « doux » d'inoculation des valeurs du Traité de Rome ne va pas de soi du moment que celui-ci rencontre une opposition « dure ».

Nous achevons notre réflexion en nous posant la question de la capacité de l'Union et de la Commission à absorber à terme l'ensemble de la Mer Noire ce qui mettrait la Mésopotamie et l'Asie centrale en contact direct avec le processus d'intégration européenne.

Fitting the European integration process into the history of the Cold War and post-Cold War and more generally in European history longer than the “short” twentieth century, this thesis explores the history of relations between the European Commission and the South-Eastern outskirts of the continent. The long period studied allows to highlight the "deep forces" that stand behind the actions of the executive of the EEC / EU in such a critical region for Europe. To do so, we relied on the archives of the European Commission, the Council, the U.S. State Department, the British and French Ministries of Foreign Affairs, the library of Cluj-Napoca University in Romania and interviews.

Divided into four parts, each focusing on a period of time, this work analyses the actions of the Commission to address the changes that have transformed the region between 1960 and 2010. The continuous adaptation of the policy of the Commission, from the "doctrine of Association” to the Black Sea Synergy, led us to develop the idea of a *Süd-ost politik* that was already designed in the early 1960s. However, unlike the *Ostpolitik* of Bonn, Brussels did not go toward the communist states of South-Eastern Europe or the Soviet Union, but rather prevent their influence. The Community’ *Süd-Ost politik* was clearly anti-communist and anti-Russian.

This is the main continuity: the European Community had to block Moscow by extending the model of capitalist liberal democracy in the area around the Straits. The particular strategic situation of Athens, Ankara and later Tbilisi or Kiev is never forgotten by Brussels. In this, the Commission is part of a longer history, its action echoes the struggle between Paris, London and St. Petersburg for the control of the Turkish Straits, attempts by states in the region to copy Western European domestic models and the Eastern policy of the Western powers after the First World War.

However, the Commission had to deal with the Member States that constantly reminded Brussels that its actions should remain within the framework of the Treaties. The Opinion on Greece in 1976 marks the culmination of the debate between the Council and Commission. Meanwhile, during the 1970s, the EEC executive carefully took care to stop the emergence of organizations in its periphery that could compete with the Community. This will be the Conference for Security and Cooperation in Europe and its Mediterranean component but also the Balkan Cooperation.

In 1991, when the Soviet Union collapsed, the Commission was uncertain of what to do with South Eastern Europe and its new extension to the Caucasus and the former Soviet republics. The Commission quickly returned to its systematic policy of extending the European model. However, the centre of community concerns was not Greece or Turkey. With the collapse of the Soviet Empire, the scope of the Community –became Union- expanded to the entire Black Sea region.

However, the failure to resolve the Cyprus problem, the financial instability of Greece that threatens the entire euro zone, political crises in Turkey, the decision to keep out of Schengen space Romania and Bulgaria are examples of the difficulties faced by the Community in the region.
The war in Georgia and the annexation of Crimea by Russia following the revolution in Kiev illustrate that the “soft” inoculation process of the values of the Rome Treaty does not come by itself as long as it meets a “hard” opposition.
We conclude our discussion by asking the question of the capacity of the Union and its Commission to absorb eventually the whole Black Sea basin, which would put Mesopotamia and Central Asia in direct contact with the European integration process.

La Commission, depuis Bruxelles, a développé, dès les débuts de son histoire, une politique adaptée à la région au Sud-est du Rideau de fer. Cette Sud-ost Politik a permis à la Commission de jouer sa part dans le maintien de la Grèce et de la Turquie dans le camp occidental.

Pour développer une telle politique la Commission dû parfois argumenter avec les Etats membres et contrecarrer la stratégie de l'Union soviétique qui tout en ne reconnaissant pas la Communauté, manœuvrait pour enrayer le processus d'intégration Ouest-européen.

Lorsqu'en 1991, l'Union soviétique disparait, la Commission hésite sur la conduite à suivre vis-à-vis de l'Europe du Sud-est et de tout l'espace autour de la Mer Noire. La Sud-ost politik doit-elle être réutilisée ? Ces « recettes » misent au point par la Commission pour assurer l'expansion de la démocratie libérale au cours de la Guerre froide sont-elles efficaces ?

Ces questions n'ont toujours pas de réponse, et à l'heure de l'annexion de la Crimée ou de la crise de la dette grecque, il devient urgent d'y répondre.

Cette thèse espère apporter un début de réponse.

* * *

The Commission, from Brussels, has developed since the beginning of its history a specific policy adapted to the South-Eastern Region of the Iron Curtain. This *Süd-ost Politik* enabled the Commission to play its part in keeping Greece and Turkey on the Western side.

To develop such a policy the Commission sometimes had to argue with the member states and thwart the strategy of the Soviet Union, which was manoeuvring to hinder the West European integration process, even though it was still not recognizing the Community.

In 1991, when the Soviet Union collapsed, the Commission is uncertain of what to do with South-Eastern Europe and the entire area around the Black Sea. Should *Süd-ost politik* be reused? Are these "recipes" developed by the Commission for the expansion of liberal democracy during the Cold War effective?

These questions still have no answer, and at the time of the annexation of the Crimea or the Greek debt crisis, it becomes urgent to respond.

This thesis hopes to provide an initial response.

Liste des Sigles

CAEM (Ou COMECON) = Conseil d'assistance économique mutuelle

AELE = Association européenne de libre échange

AEE= Association économique européenne

GATT = Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

CEE = Communauté économique européenne

COREPER = Comité des représentants permanents

CSCE = Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe

URSS = Union des Républiques socialistes soviétiques

RFA = République fédérale allemande

UEO = Union de l'Europe occidentale

TACIS = Programme communautaire d'assistance technique à la Communauté des États Indépendants

ACP = Accord de Partenariat et de Coopération

UE = Union européenne

OTAN = Organisation de l'Atlantique Nord

CEI = Communauté des États Indépendants

NEIO = Nouveaux États Indépendants Occidentaux

NEI = Nouveaux États Indépendants

TESEV = Fondation turque pour les Études en Sciences économiques et sociales

OCEMN (ou BSEC) = Organisation de Coopération économique de la Mer Noire

TRACECA = Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia

PETRA = Pan European Transport Network

INOGATE = Interstate Oil and Gas Transport to Europe,

BREC = Black Sea Regional Energy Center

BSEP = Black Sea Environmental Program

DABLAS = Danube-Black Sea Task Force

PEV = Politique européenne de voisinage

GUUAM = Georgia-Ukrainia-Uzbekistan- Azerbaijan- Moldova

PESC = Politique extérieure de sécurité commune

PESD = Politique extérieure de sécurité et de défense

CPE = Coopération politique européenne

CECA = Communauté européenne du charbon et de l'acier

CEEA = Communauté européenne de l'énergie atomique

OSCE = Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

RSUE = Représentant spécial de l'Union européenne

PREMIER VOLUME

INTRODUCTION 1

PROLOGUE 35

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I. EUROPE DU SUD-EST ET REGION MER NOIRE ? UN CAS A PART : LA YOUGOSLAVE 74

CHAPITRE II. LA COMMUNAUTE, CLEF DE VOUTE DE L'EUROPE « LIBRE » ? LA QUESTION GRECO-TURQUE ET LE DEVELOPPEMENT DE LA « DOCTRINE DE L'ASSOCIATION » 1957 – 1963 112

CHAPITRE III. LA COMMUNAUTÉ ET LES RÉPERCUSSIONS DU COUP D'ÉTAT EN GRÈCE DANS L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL : ENTRE « REALPOLITIK » ET DÉFENSE DE LA DÉMOCRATIE 150

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE IV. LA COMMISSION ET LE PROCESSUS D'HELSINKI : AU-DELÀ DU BILATÉRALISME, UNE « OSTPOLITIK » EUROPÉENNE ADAPTÉE À LA RÉALITÉ DE L'EUROPE SUD-ORIENTALE ?.. 186

CHAPITRE V. LA COMMUNAUTÉ ET LES CRISES DE LA MÉDITERRANÉE DU SUD-EST DANS LE CONTEXTE DE LA GUERRE FROIDE 219

CHAPITRE VI. LA COMMUNAUTÉ À BELGRADE : LA CSCE PEUT-ELLE REMETTRE EN CAUSE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN EUROPE DU SUD-EST ? 254

DEUXIÈME VOLUME

Pagination continue

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE VII. LES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION DE LA GRÈCE : LA COMMISSION FACE AUX « COMPLICATIONS GÉOPOLITIQUES » DE LA CANDIDATURE D'ATHÈNES 293

CHAPITRE VIII. L'INTÉGRATION DE LA GRÈCE : QUELLES RELATIONS AVEC LE VOISINAGE TURC ET BALKANIQUE ? 325

CHAPITRE IX. LA TURQUIE ENTRE 1980 ET 1983, ENTRE « MENACE » DE CANDIDATURE ET PRISE DE POUVOIR DES MILITAIRES, QUELLES POLITIQUES POUR LA COMMISSION ? 364

CHAPITRE X. L'EUROPE FACE AUX HÉSITATIONS TURQUES : QUE FAIRE AVEC ANKARA ? 398

QUATRIÈME PARTIE

CHAPITRE XI. LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEL ORDRE EUROPÉEN : RÉGLER LES PROBLÈMES À PROXIMITÉ GÉOGRAPHIQUE, DÉLAISSER LA PÉRIPHÉRIE ? 430

CHAPITRE XII. LA COMMUNAUTÉ FACE AUX INTÉGRATIONS RÉGIONALES À SES MARGES SUD-ORIENTALES 466

CHAPITRE XIII. « FACTEUR RUSSE » ET « GRAND JEU ÉNERGÉTIQUE » : LA MER NOIRE, CONFINS OU RÉGION DE L'UNION EUROPÉENNE ? 500

CONCLUSION. LA PÉRIPHÉRIE SUD-ORIENTALE : « FRONT PIONNIER » DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE 550

TROISIÈME VOLUME

Pagination continue

ARCHIVES 559

ARCHIVES DE L'OTAN 559

ARCHIVES HISTORIQUES DES COMMUNAUTÉES EUROPÉENNES - *AHCE* 560

ARCHIVES BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE 600

ARCHIVES NATIONALES DE FRANCE 600

ARCHIVES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES FRANCAIS - AMAEF 601

ARCHIVES DU DEPARTEMENT D'ETAT DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE - FRUS 603

NATIONAL ARCHIVES OF THE UNITED-KINGDOM– NA 607

ARCHIVES DE LA REVUE ROUMAINE DES RELATIONS INTERNATIONALES 608

PRESSE 608

SOURCES OFFICIELLES 614

ENTRETIENS 622

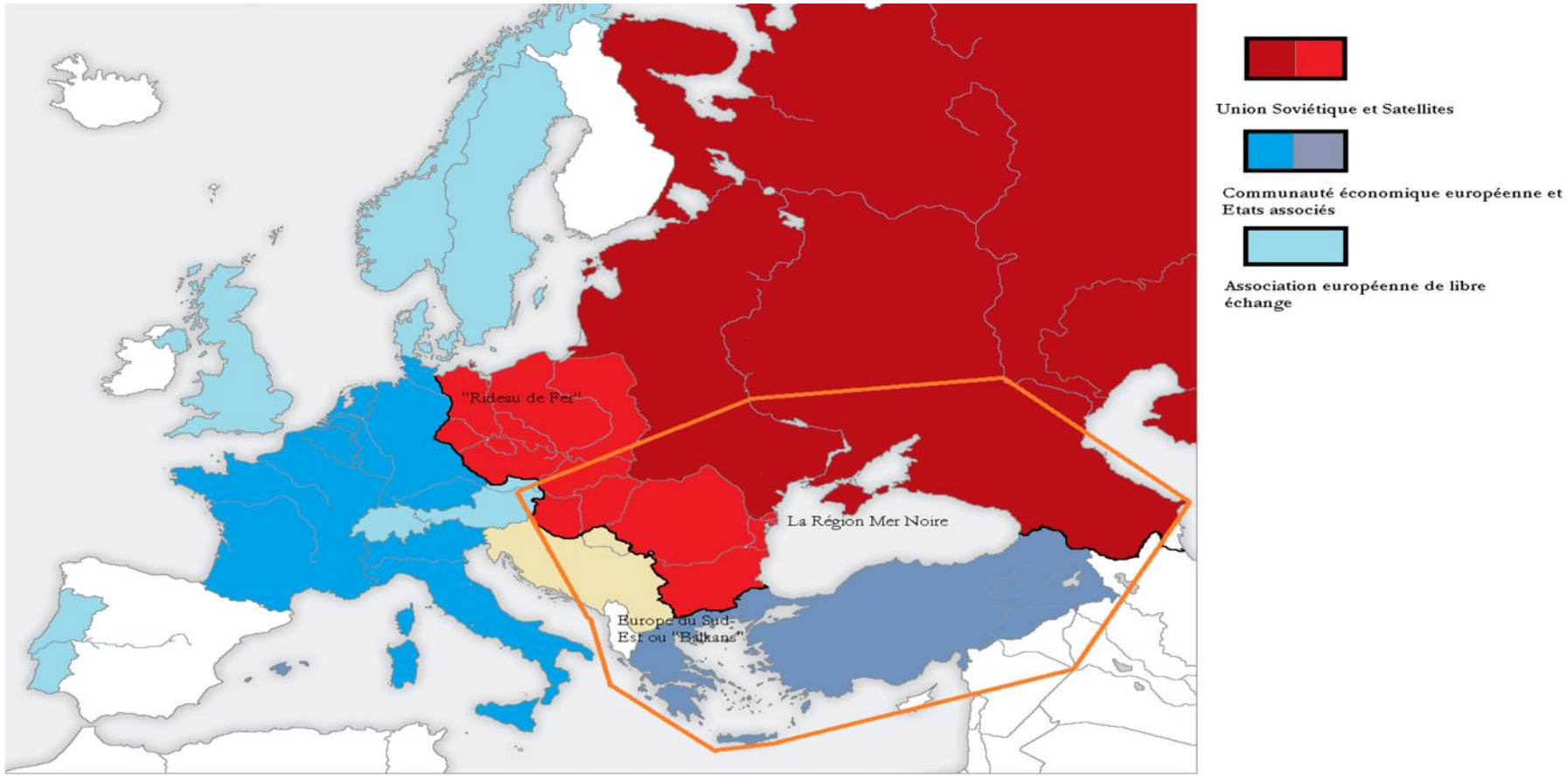
SOURCES VIDÉO 629

BIBLIOGRAPHIE 630

ANNEXES 657

INDEX DES NOMS DE PERSONNES 740

EUROPE DU SUD-EST ET REGION MER NOIRE : LA PERIPHERIE SUD-ORIENTALE A L'EPREUVE DE LA GUERRE FROIDE (1970)



LA REGION MER NOIRE ET L'EUROPE DU SUD-EST SELON L'UNION EUROPEENNE[1], PART D'UNE PERIPHERIE SUD-ORIENTALE ECLATEE (2007)

1 Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, La Synergie de la Mer Noire, une nouvelle initiative de coopération régionale, Bruxelles le 11.04.2007 COM(2007) 160 Final

Introduction

Pourquoi avoir choisi d'étudier la place de la région s'étendant des deux côtés des Détroits dans le processus de l'intégration européenne ? Pourquoi parlons-nous de la périphérie sud-orientale ? Alors même que la définition de cette « région », les guillemets ici l'attestent, est encore sujette à caution. Entre « Méditerranée orientale », « Europe du Sud-est », « région Mer Noire » ou « Balkans », cet espace est sans nul doute la zone qui va dans les années à venir se dégager comme étant de la plus grande importance pour la construction européenne. Au cœur de ce travail se trouve essentiellement deux ensembles qui se complètent, se connectent et ne peuvent exister l'un sans l'autre : la « Méditerranée orientale » et la « région Mer Noire. » Deux espaces se retrouvant sous la même dénomination : « l'Europe du Sud-est. » De ces deux « sous »- région, la seconde est plus sujet à débat, « la Région Mer Noire » ne connait pas encore de définition précise en Histoire, bien que ces dernières années sa définition par les géographes et géopolitologues tend peu à peu à couvrir toute la zone comprise entre la frontière roumano-serbe et les rivages occidentaux de la Caspienne.

La présence d'un autre processus d'intégration qui fut hégémonique sur la région pendant deux générations, le processus de « soviétisation » a évidemment « bloqué » et « bloque » encore l'intégration de la « périphérie Sud-orientale » dans les structures issues de l'intégration de l'Europe occidentale. À l'heure où nous clôturons cette thèse, la crise en Ukraine illustre ce « blocage ».

En effet, il est impossible de comprendre les processus à l'œuvre dans ce que certains appellent « la grande région Mer Noire » (ou *Wider Black Sea Region*) si l'on ne prend pas en compte l'histoire de la guerre froide et l'activité de la Communauté aux confins des deux blocs. En effet, il y a des continuités qui, nous l'espérons, nous avons mis en relief, nous permettent de mieux comprendre les mouvements de fond qui dirigent la politique extérieure communautaire.

Arrêtons-nous sur ces trois derniers mots : « politique extérieure communautaire. » La Communauté a-t-elle une « politique extérieure » ? Les États en ont une, et pas la Communauté ? N'est-ce pas l'apanage des États, la diplomatie ? Pourtant depuis quarante années que la Communauté existe, que la Commission fut mise en place par les Traités de Rome, nous pouvons nous demander si celle-ci ne produisit rien vers le monde extérieur. La Commission resta neutre et silencieuse pendant toute la durée de la guerre froide, la chute de

l'Empire communiste et les élargissements ? Pourtant, en se penchant sur l'activité de la Commission dans la région de « l'Europe du Sud-est » et qui bordait le Rideau de fer, nous avons pu constater que l'exécutif communautaire n'est pas resté inactif.

Ce travail se concentre donc sur la Commission européenne et son activité dans la périphérie sud-orientale, pendant la Guerre froide et au-delà. Les archives de la Commission ont donc été largement mise à contribution dans ce travail. Nous avons, partout où ce fut possible, chercher à extraire des opinions, suivit d'actions, de la part de la Commission, tant au niveau interne de la CEE qu'au niveau bilatéral et multilatéral. Nous avons ainsi pu reconstruire le récit de la présence de l'exécutif communautaire dans la région. Nous avons pu tirer des lignes d'action, des « doctrines » de l'institution. Entre 1960 et 1986, la Commission fut plus qu'active dans la région, elle pesa dès qu'elle le put pour affirmer le « fait communautaire » non seulement vis-à-vis des pays tiers européens mais aussi des États membres.

À partir de 1986, notre récit connait cependant une certaine inflexion. Les trois premières parties de notre travail sont issues de la méthodologie historique, par la recherche dans les archives de Bruxelles, Florence, Paris, Londres et Bucarest. À partir des années 1986-1988, la matière première archivistique devient plus difficile d'accès. Nos sources deviennent alors essentiellement la presse, des entretiens et l'analyse de données. Cela ne peut certes pas remplacer les archives, mais cela nous a donné la possibilité de reconstruire la politique communautaire et la mettre en perspective avec ce que nous avions mis au jour pour les années de guerre froide. Ainsi, par exemple, nous avons pu comprendre les origines historiques de la Politique de Voisinage et l'héritage de la guerre froide dans le comportement de la Commission dans la périphérie Sud-orientale de la Communauté.

Cette étude sur le long terme nous a aussi permis de dégager, grâce à de multiple recoupements une définition historique de la « région Mer Noire », au-delà de la définition donnée par la Commission elle-même, nous avons ainsi pu comprendre l'élément principal qui faisait l'unité d'une région aussi hétérogène.

Alors que dans la région de l'« Europe du Sud-est » le processus d'intégration européen semble devoir se maintenir malgré les crises – toujours en cours – de Chypre et de Grèce, dans la « région Mer Noire », l'intégration/construction européenne en est encore à ses balbutiements. C'est ce qui rend cette région si critique pour la continuité du processus de l'intégration européen. En effet, si la région Mer Noire marque la borne ultime de l'expansion de l'Union européenne alors un choix, un type de construction aura été choisi, au contraire, si

cette expansion continue, se répand autour de la Mer Noire, c'est un autre choix qui aura été fait par les cercles communautaires.

D'un côté nous aurons un ensemble qui se veut homogène, aux frontières définies et arrêtées. De l'autre nous aurons une communauté qui à un moment ou un autre se posera la question de savoir si elle est encore *européenne* ou *eurasiatique* ou *euro-orientale*.

Étudier la place de la région s'étendant des deux côtés du Bosphore dans les politiques extérieures communautaires, l'influence que ces acteurs ont pu avoir sur la construction européenne, c'est donc s'interroger sur les ressorts du processus de l'intégration européenne, ses aboutissements et ses limites.

Nous espérons avoir donné quelques réponses à ces interrogations.

Définir les acteurs :

UNE INTÉGRATION EUROPÉENNE COMPOSITE FACE À UNE PÉRIPHÉRIE SUD-ORIENTALE MULTIPLE

« […], dans la nouvelle géographie d'Hubner, on trouve que les bornes de l'Europe sont à l'endroit où le fleuve Oby se jette dans la Mer Noire, » note Voltaire dans son Histoire de la Russie[1]. Voltaire qualifie cette affirmation « d'inattention », l'Europe ne s'étend-elle pas jusqu'à l'Oural[2] ? Dès le XVIIIe siècle la question de la place de la région au-delà du Danube –et donc la Russie et l'Empire Ottoman- en Europe est débattue. Arrière-cour de la Méditerranée pour les uns, antichambre du monde européen médiéval pour les autres[3]. Est-ce d'ailleurs une région à part entière ? Jusqu'à la Guerre de Crimée, en Europe, il s'agit de « l'Orient » ou de la « région du Pont-Euxin » pour les plus érudits. Les journaux des années 1850 ne qualifient-ils pas la campagne des armées françaises de « campagne d'Orient »[4] ?

À partir de la guerre d'indépendance grecque et plus encore la guerre de Crimée, et dans les soubresauts du déclin de l'Empire ottoman, se met en place ce qui va structurer toute cette région, du Péloponnèse au Dniepr : la volonté des Européens d'ériger des barrières efficaces

1 François-Marie Arouet, dit VOLTAIRE, *Histoire de l'empire de Russie sous Pierre le Grand*, Volume 1, BiblioBazaar, 2010 (1759)

2 En tout cas d'après les géographes de Pierre le Grand de Russie

3 Pour Fernand BRAUDEL, dans *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II, tome I, la part du milieu*, Le livre de poche, Armand Colin, 1966 -1990 et pour Georges I. BRATIANU, *La Mer Noire. Des origines à la conquête ottomane*, Kryos (30 janvier 2009) Collection : Domaine roumain et « Recherches sur le commerce génois dans la Mer Noire au XIIIe siècle. « Paris, Geuthner, 1929 ; in-8°, xn-359 p., 5 et « La Mer Noire, plaque tournante du trafic international à la fin du Moyen âge », dans *Revue du Sud-est européen*, 1944, p.36-39,

4 Voir *Revue des deux mondes.*

contre les visées expansionnistes de la Russie tsariste. Ce faisant, l'Europe du Sud-est et la Mer Noire deviennent le champ d'expansion du modèle politique et économique européen. Les États qui vont naître entre 1830 et 1921 autour de la Mer Noire vont copier les modèles de Paris ou de Londres[5].

La région Mer Noire pendant l'entre-deux guerre va se voir diviser en autant de Nations que de peuple qui tentent d'effacer les souvenirs impériaux ottomans ou russes. Tandis que Jeunes Turcs et Bolchéviques reconstruisent leur pays sur des bases nouvelles.

Le maelström de 1939 - 1945 impose à la région un nouvel ordre. De nouveau elle est divisée en deux entités qui se font face : le camp Communiste dirigé depuis Moscou et le camp Démocratique dirigé depuis Washington. Cependant, le nouveau pouvoir à l'Ouest ne change pas d'approche vis-à-vis de cet espace en mettant en place une politique presque identique à celle qui a prévalu pendant les deux siècles précédents. Pour la première fois, les Européens n'ont plus d'influence dans une région où ils l'avaient exercée pendant deux siècles. À partir de 1957, une partie de l'Europe occidentale s'organise en Communauté économique européenne (CEE) et en 1962, cette organisation signe des accords dits « d'association » avec deux nations de la région.

- Faire une histoire des relations entre la Commission européenne et l'espace des deux côtés des Dardanelles

Pour l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, la région Mer Noire était une composante du groupement tactique de défense de l'Europe du Sud. La Mer Noire était alors vue comme l'espace de lancement de toute opération soviétique en Méditerranée[6]. D'où la nécessité de contrôler la seule voie de sortie, le Bosphore. Et pour cela, Turquie et Grèce devaient être soutenues, la Turquie étant la première ligne de défense en cas d'attaque soviétique, la Grèce et la VIe flotte américaine prêtes à intervenir. Les « frères siamois »[7] du *containment* ont la mission de maintenir la garde autour du Bosphore et dans l'Europe du Sud-est. Ainsi, en cas d'une attaque terrestre venant de Bulgarie sur Istanbul, combinée à une avancée des forces maritimes soviétiques vers les Dardanelles, la Grèce en menaçant le flanc des forces du Pacte de Varsovie devait couper les lignes d'approvisionnement de toute armée venant camper sous les murs d'Istanbul. Pour exécuter une telle mission, l'armée grecque ne devait pas craindre

5 La Grèce de 1830, la Turquie ottomane des Tanzimat puis de la République, la Roumanie de 1856, la Bulgarie en 1878, la Yougoslavie en 1918.

6 Archives Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, (AOTAN) *Décision finale sur le MC 48/3, Mesure de mise en application du concept stratégique pour la défense de la zone OTAN, MC 48/3 (Final)*, 8 décembre 1969

7 Georges PRÉVÉLAKIS, *Géopolitique de la Grèce*, Edition Complexe, 2005

de voir sa base opérationnelle de Salonique menacée par des troupes avançant le long du Vardar. C'est là que la neutralité yougoslave entre en jeu et que les mouvements de troupes soviétiques en Roumanie sont sous surveillance[8]. Mais pour l'OTAN et les États-Unis, la garde de toute cette région joue aussi pour la protection des champs pétrolifères du Moyen-Orient. La Turquie jouant le rôle de barrière contre toute tentative de pénétration soviétique en Iran. L'expérience de l'Azerbaïdjan iranien soviétique après la Guerre avait fait craindre aux États-Unis une implantation communiste dans le Moyen-Orient. Si cette expérience tourne court, le Département d'État américain[9] ne souhaite pas la réitérer.

De son côté, quel regard l'Europe communautaire, porte-t-elle sur cette Europe du Sud-est qui s'étend a ses portes ?

- Europe intégrée et Europe périphérique

La Commission parle plus volontiers « d'Europe méridionale »[10] ou « Europe périphérique »[11].

La Communauté, en tant que membre du « Monde libre »[12], assure sa part dans la défense des intérêts occidentaux dans la région. Le maintien de la Turquie et de la Grèce dans le giron communautaire est vu comme une des conditions *sine qua non* pour assurer la stabilité du front Sud-est de la Guerre froide[13]. C'est la question du « non-alignement» qui amène la Communauté à s'intéresser à Belgrade. La Communauté développe une approche de cette « Europe périphérique », part du Continent européen et dont l'isolement à terme pourrait présenter un premier pas vers la submersion communiste. À la différence de l'Espagne et du Portugal, dictatures fascistes, Grèce et Turquie sont sur la voie de la démocratie, elles présentent donc un terrain propice à « l'expansion » de la Communauté. De plus, en attachant ces deux nations à la CEE, on s'assure que celle-ci ne seront pas tentées de rejoindre l'autre organisation économique européenne, l'Association européenne de libre-échange. Ici, la

---

8 Foreign Relation of the United-State, (FRUS), 1964- 1968, Volume XVII, Europe de l'Est, document 171, *Intelligence Information Cable*, Bucarest, 21 novembre 1968

9 Archives de l'OTAN, Op. Cit., et Louise FAWCETT L'ESTRANGE, *Iran and the Cold War : the Azerbaidjan crisis of 1946*, Cambridge Middle East Library : 26, 2009

10 Calquant en cela la première dénomination de l'OTAN voir AOTAN, *Comité militaire de l'Atlantique Nord, Décision au sujet de M.C. 14, Direction stratégique pour le planning régional de l'Atlantique Nord, note du secrétariat, M.C. 14* 28 mars 1950 et Archives historiques de la Commission européenne (AHCE), Commission européenne, annuaire de la Commission de la Communauté économique européenne, 1er aout 1964, les termes « Europe méridionale » apparaissent cette année-là avec la mise en fonction des Accords d'association. Jusque-là la Commission avait Europe (Ouest) et Europe (Est).

11 AHCE, BAC 1/1971 20, La Commission, "Résumé succinct de l'état des négociations de la conférence entre les États membres des Communautés et les états tiers ayant demandé l'adhésion", 21 mai 1962

12 Address of Mr. Jean Rey, President of the Group on Foreign Relations of theCommission of the European Economic Community, at the Federal Bar Association's Institute on the LegalAspect of the European Community, Washington D. C., February 11, 1960: *The European Community – A Pillar of the Free World*

13 *Ibid.*

Communauté non seulement sert l'Occident dans son ensemble mais aussi elle-même en « s'aménageant une sphère d'influence »[14]. Ainsi est définie, en tout cas par les services de la Commission, la volonté de la Communauté d'établir avec Ankara et Athènes des Accords devant à terme amener ces deux nations à l'adhésion. Dans le même temps, la Yougoslavie, inquiète de voir s'étendre à ses frontières une Communauté vécue comme un « marché fermé » tape à la porte du Berlaymont[15]. Pays non aligné, au système socialiste, ces avances de Belgrade sont vue à Bruxelles comme une opportunité de renforcer la présence de l'Occident dans l'Europe sud-orientale tout en donnant une première reconnaissance de la part d'un État socialiste à la Communauté[16].

Avec l'évolution de la Communauté dans les années 1960, ce terme va être remplacé par « Europe méridionale » ou « Europe du Sud-est. » Le premier recouvrait les pays du Sud européens qui n'étaient pas membres de la Communauté, Portugal, Espagne, Yougoslavie, Grèce et Turquie. Le second terme, plus précis concerne la Yougoslavie, la Grèce et la Turquie. En outre, c'est ce même terme qui est utilisé par les acteurs communautaires pendant toute la durée de la guerre froide[17].

Après 1991, une multitude d'autres surgissent : Balkans, Caucase du Sud, espace post-soviétique. Ces régions ou sous-régions, étant mises, dès 1992, par les riverains eux-mêmes, sous la dénomination « région Mer Noire. » La Communauté de son côté a préféré une approche plus segmentée, parlant de Balkans en 1998 pour ensuite remplacer cette appellation par « Europe du Sud-est » en 1999. Ou bien mentionnant « l'espace post-soviétique » allant de la Mer Noire aux frontières chinoises dès 1992. Pourtant, en 1997, dans une communication au Conseil, la Commission accepte la définition d'une région Mer Noire telle que posée par l'Organisation de coopération économique de la Mer Noire. Et en 2007 avec la Communication pour une synergie de la Mer Noire, elle l'a fait sienne. Il avait fallu attendre seize ans pour arriver à ce résultat.

---

14 AHCE, BAC BAC 1/1971 27, Direction générale I, Note, *l'association de la Grèce et le problème général de l'association*, Op. Cit.

15 Le siège de la Commission

16 Voir l'observation de Monsieur Stojkovic, représentant de la Yougoslavie sur les invitations répétées de Rey formulées à l'intention des Pays de l'Est afin qu'ils établissent des relations diplomatiques avec la Communauté. Dans AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, *à l'attention de Monsieur le Ministre Rey, Visite de M. Stojkovic, Premier secrétaire de L'Ambassade de Yougoslavie*, Bruxelles le 8mai 1964 et Direction Générale I, *A l'attention de Monsieur le Directeur général Herbst, Visite de M. Stojkovic, Premier secrétaire de L'Ambassade de Yougoslavie*, Bruxelles le 21 janvier 1964

17 Et notamment lors des crises de Chypre, la seule question ouverte reste la Yougoslavie, est-elle un pays de l'Est ou un pays d'Europe méridionale ? Le déplacement de ce pays dans les différents groupes géographiques des services de la Commission à partir de 1964 illustre les hésitations de celle-ci. Voir les organigrammes de la Commission déposés aux Archives historiques de la Commission européenne à Bruxelles.

Située au carrefour de l'Europe, des steppes eurasiatiques, et du Moyen-Orient, la région Mer Noire a été largement ignorée par les experts qui traditionnellement se penchaient uniquement sur l'une de ces trois régions. Géographiquement localisé au bord de chacune, l'espace Mer Noire ne se trouvé donc pas au centre de toutes. Ensuite, la Mer Noire a été un trou noir dans la conscience historique de la civilisation occidentale. Elle ne souffre pas seulement d'un manque de familiarité avec cet espace, ses habitants, ses problèmes, sa riche culture et sa contribution à la propagation de la civilisation occidentale, mais aussi d'une sorte d'amnésie historique. Pour certains, « L'Europe » signifie « l'Europe carolingienne » dans ces grandes extensions, pour d'autres, il s'étend à la mer Baltique et à la Mer Noire - mais dans le cas de ces derniers, si elle touche bien les rivages de ces deux mers, c'est uniquement aux deux extrémités d'un isthme qualifié de « russe »[18]. Pour beaucoup d'Occidentaux, en effet, l'Ukraine et le Caucase du Sud semblaient des terres lointaines dont le destin était de rester sous la domination russe[19].

Lorsqu'en 1960, la Communauté européenne commence les négociations avec Athènes et Ankara, elle reproduit l'approche pluriséculaire de l'Occident vers la Mer Noire : par le Sud-Ouest. La géographie reste une contrainte absolue.

L'historien, s'il veut écrire une Histoire de « l'Europe du Sud-est » et de « la région Mer Noire » doit donc commencer par là. Sur la constatation que celles-ci se trouvant aux marges, à la « périphérie » elles sont donc destinées à être divisées, à ne connaitre que de rares épisodes d'unité et être le champ de bataille entre différents ensembles.

Les quarante ans de Guerre froide puis sa fin sont la parfaite illustration de ce processus de division puis d'unification de la région. La parenthèse qui court de 1945 à 2007 a vu un Empire se former sur ses rivages, contrôler l'arrière-pays et diviser cet espace en deux. L'effondrement de l'Union soviétique en 1991 transforme à nouveau la région Mer Noire, et pour la première fois depuis 1917, la possibilité existe de voir l'Occident s'implanter non seulement à l'Ouest de la mer mais aussi à l'Est[20]. De nouveau la périphérie Sud-est de l'Europe pourrait connaitre un épisode d'unité et, pour la première fois depuis l'Empire romain de Trajan, sous la direction occidentale.

---

18 Fernand BRAUDEL, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II, tome I, la part du milieu*, Le livre de poche, Armand Colin, 1966 -1990

19 Ronald D. ASMUS et Bruce P. JACKSON, Op. Cit.

20 *Le Monde*, « La Mer Noire et le rêve d'un grand lac européen », POINT DE VUE, 23.03.05

- Le « paradoxe de l'élargissement »

L'Empire soviétique disparu, toute la région s'est alors mise à nouveau en mouvement vers l'Ouest, longtemps situé à sa périphérie, la région à la périphérie Sud-est de l'Europe dans sa quasi-totalité fait aujourd'hui vœux *d'européanité.* Car faire l'Histoire de la région Europe du Sud-est/Mer Noire et ses rapports avec la CEE/UE, c'est faire une Histoire de « la remise en cause des frontières géographiques de la Communauté »[21] ou plus simplement, de son « attractivité. »[22.] Et que l'on peut replacer dans la recherche sur les nouveaux entrant et le désir de comprendre les liens entre les deux Europe[23] ou le travail sur ce que l'on nomme le « Paradoxe de l'élargissement »[24].

Il faut partir de l'origine de la Communauté économique européenne et comprendre les causes qui ont amené la CEE à établir des accords d'Association avec possibilité d'*intégration* à terme avec deux pays de la région : Turquie et Grèce. Notre étude veut mettre en lumière les mécanismes qui ont amené la Communauté à accepter la demande d'association de la Grèce. Elle souhaite comprendre la portée de l'*intégration* par la Turquie des normes européennes, malgré les péripéties chypriotes, les crises économiques et les tentatives diplomatique vers l'ancien espace ottoman. Ce travail embrasse une dimension régionale, c'est pour cela que nous sommes amenés à nous pencher sur la Roumanie et sa politique balkanique, visant à *intégrer* un ordre européen plus large. Par contraste nous constatons l'absence de la Bulgarie au moins jusqu'au début des années 1980, retenue par l'Union soviétique, et les tentatives de cette dernière pour contrecarrer les politiques de la Communauté dans la région.

Étudier la région Europe du Sud-est/Mer Noire à travers le prisme de l'intégration occidentale, c'est mettre en avant la volonté de la Communauté européenne de rester au centre pour pouvoir influer et à terme *intégrer* cette périphérie. Comprendre donc, comment la Communauté a géré les tentatives soviétiques d'enrayer son processus d'*intégration* et les remise en cause de sa politique d'élargissement. Politique d'élargissement, qui semble devoir

---

21 Alan S. MILWARD, « Introduction », *JEIH*, 1997 (1)

22 International Colloquium Disintegration and Integration in East-Central Europe (1919 – post-1989), Table Ronde, "Comparative Historiography of the Integration of Central and Eastern Europe, Moderateur, Prof. Dr. Charles BARTHEL, Organisateur: Prof. Dr. nicolae PĂUN

23 Voir tous le travail d'Antoine MARES, notamment *La Tchécoslovaquie, sismographe de l'Europe*, Paris, Institut d'études slaves, 2009, et *Culture et politique étrangère des démocraties populaires* (dir.), Paris, Institut d'études slaves, 2007, « Central Europe in the 'Fifth' Enlargement of the European Union », in *Experiencing Europe, 50 Years of European Construction 1957-2007*, (dir. Wilfried Loth), Baden-Baden, Nomos, 2009, et « Construction, déconstruction et marginalisation de l'Europe centrale en France », L'Europe médiane au XXe siècle (dir. Paul Gradvohl), Prague, Publications du CEFRES, 2011

24 Fernando GUIRAO, "Solving the Paradoxes of Enlargement: the Next Research Challenge in our Field" *JEIH*, 2005/1, page 5

devenir après l'effondrement de l'URSS, le principal outil de l'Europe communautaire pour *intégrer* sa périphérie.

Faire une Histoire de la région Mer Noire, c'est donc faire une Histoire de l'intégration européenne.

Or, cette intégration européenne peut avoir plusieurs centres d'impulsion, elle est protéiforme[25]. Cela peut être tout aussi bien la Communauté économique européenne, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la Coopération et le développement en Europe ou même l'Organisation de l'Atlantique Nord.

Même à l'intérieure de la Communauté économique européenne, il existe deux centres de décision qui guident l'intégration. Le Conseil qui représente les États membres et la Commission qui doit représenter l'intérêt « européen »[26]. C'est sur cette dernière que nous avons choisi de nous tourner. Institution ne devant s'occuper que du marché intérieur et au mandat délimité par les Traités fondateurs de Rome. C'est cette mission de représenter l'intérêt européen qui prend une toute autre dimension en Europe du Sud-est et dans la région Mer Noire, pendant la Guerre froide ou à partir de 1991.

En effet, le contexte de Guerre froide était trop chargé politiquement pour ne pas avoir une influence sur l'action de la Commission européenne en « Europe méridionale. » De fait, la question se pose de savoir quelle part la Commission européenne a joué dans la formulation et la mise en place d'une politique « européenne » dans la région. Il faut comprendre pour cela les barrières des traités et comment, parfois, la Commission tente de les enjamber au nom d'un intérêt européen qu'elle identifie aux siens propres.

Faire une Histoire de la périphérie sud-orientale avec une approche communautaire, c'est aussi faire une Histoire de son institution supranationale : la Commission.

Cependant, des questions demeurent : comment les chercheurs peuvent-ils articuler le concept de « périphérie » et le processus historique « d'intégration européenne » avec les questions des relations de la Commission avec sa périphérie sud-orientale ? Pour commencer à répondre à cette question, il nous faut d'abord définir la nature et l'étendue du champ géographique étudié avant d'y établir le rôle de la Commission.

---

25 Laurent WARLOUZET et Katrin RÜCKER, eds, *Quelle(s) Europe(s), Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne*, Pieter Lang, Coll. Euroclio, 2006

26 D'après le site de l'Union européenne, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fr.htm consulté le 7.04.2013

A. Une histoire régionale ?

- Nationalisme(s), question(s) turque(s) et ukrainienne : la difficile unité régionale…

Aujourd'hui il manque encore une grande Histoire de cette périphérie sud-orientale et par extension de ce que certains appellent la région Mer Noire. À part en Roumanie où la région Mer Noire est prise au sérieux pour des raisons de construction d'identité[27], et en Turquie pour des raisons stratégiques, le sujet reste peu populaire. Sans doute la raison est que, contrairement à la région Baltique[28], les États qui la composent sont relativement jeunes – Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan - disposent de possibilités géopolitiques – Turquie, Russie, Ukraine- ou sont déjà intégrés dans d'autre ensembles régionaux – Roumanie, Bulgarie, Grèce. La « tradition inventée » du nationalisme pour paraphraser Hobsbawn et Ranger[29] est encore très récente dans cette région, les premiers nationalismes apparaissant à partir du milieu du XVIIIe siècle dans l'Europe du Sud-est. Le nationalisme ne semble être apparu en Ukraine qu'à partir de la seconde moitié du XIXe siècle.

Il n'y a guère que Bratianu dans son ouvrage[30] de l'après-guerre, *La Mer Noire, des origines aux ottomans* pour tenter une histoire régionale. Les historiographies nationales s'évertuent surtout à démontrer le lien indéfectible entre la mer et leur nation. Pour les Ukrainiens, par exemple, ce lien remonte au Haut Moyen-âge lorsque la mer se nommait dans les chroniques « Mer de Rhos » ou de « Rous. » Bratianu dans son livre, bien que faisant une histoire régionale démontre les liens millénaires entre son pays – la Roumanie – et la mer[31]. Ce lien est vu comme indispensable pour le maintien de l'indépendance de ces jeunes pays. Même des nations non riveraines comme la Pologne ont, elles aussi, développé une historiographie propre à la Mer Noire. Les historiens polonais exhument le « Leoninum Mare » du temps où Lwów était le centre commercial majeur de la région. Ces approches rivales, enfermées dans l'histoire nationale[32], de la mer – rappelons la dispute Ukraino-Russe au sujet de la Crimée[33]- n'encouragent pas une approche régionale.

---

27 Pays latin dans un univers slave, à la lisière des Balkans/Europe du Sud-Est, la Roumanie se chercherait ainsi sa propre « région. «

28 Voir Marta GRZECHNIK, "Making Use of the Past : The Role of Historians in Baltic Sea Region Building", *Journal of Baltic Studies*, 43 :3, 329-343

29 Sous la direction de E. HOBSBAWN et T. RANGER, *The invention of Tradition*, Cambridge, 1983 (traduction française : *L'invention de la tradition*, trad. Par Christine Vivier, Edition Amsterdam, 2006)

30 Georges I. BRATIANU, *Op. Cit*

31 Georges I. BRATIANU, *Ibid.*

32 Etienne Copaux, *Espaces et temps de la nation turque*, CNRS Éditions, 1998

33 Qui n'est toujours pas tranchée : la flotte russe stationne toujours à Sebastopol, la Crimée après avoir été transférée en 1954 à l'Ukraine, réclamé en 1992 par la Russie puis intégrée dans la République d'Ukraine est

L'approche des occidentaux, jusqu'au milieu des années 1990 se concentre elle aussi sur les pays ou parfois groupes de pays plutôt que sur la Mer Noire en son entier. En Europe, cette approche est surtout centrée sur la Turquie, qui tape à la porte de la Communauté depuis 1962. Les risques, les opportunités ouvert par la candidature Turque sont analysés sous toutes les coutures, tant par les politiques[34], les politologues[35] et les historiens. Beaucoup d'encre a coulé sur la possibilité de voir un jour l'Union avoir des frontières avec des pays aussi instables que l'Irak ou la Syrie. La Turquie possède également des frontières communes avec l'Iran, en passe de devenir une puissance nucléaire et mise au ban de la communauté internationale. Ces nouvelles frontières sont à la fois perçues comme un atout et un handicap pour la candidature turque.

Si le débat sur la nature future de l'Union, avec ou sans la Turquie, voit naitre des positions opposées, il y a cependant, à divers degrés un consensus qui se dégage. La Turquie ne peut être ignorée. En effet, sa position géographique entre Asie et Europe, son influence sur les Nouveaux États Indépendants turcophones d'Asie centrale, son grand marché intérieur en font un État incontournable du Proche Orient[36]. Du fait de cette position, elle se trouve très courtisée, notamment par les États-Unis dont elle est un allié fidèle au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord pour contrer l'influence russe dans la région. En échange, les États-Unis appuient la candidature turque. De plus cette candidature remet en relief des notions longtemps refoulées de valeur et d'identité européenne. Clairement, deux camps s'affrontent à ce sujet. Si les avis concernant la Géopolitique étaient nuancés, ici on assiste aux joutes argumentaires de deux bords rigoureusement opposés[37].

---

majoritairement russophone et dispose d'un statut autonome. Voir Iaroslav LEBEDYNSKY, *Ukraine : une Histoire en question*, l'Harmattan, 2008

34 Présenté par M. Guy LENGAGNE, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, sur la Turquie et l'Union européenne*, Assemblée Nationale, octobre 2004, page 55 à 62 « La Turquie est un balcon sur le plus grand nombre de crises déterminantes pour les équilibres des puissances au XXIème siècle. »

35 Gwénaëlle LE GUILLOU, *L'Union européenne et la Turquie*, publication du centre de recherche européen, Université Rennes I, édition Apogée, 1999

36 *Ibid.* page 6

37 D'un côté, des personnalités qui comme Valéry Giscard d'Estaing estime que : « La Turquie est un pays proche de l'Europe, un pays important qui a une véritable élite, mais ce n'est pas un pays européen…, si la Turquie adhère…je donne mon opinion, c'est la fin de l'Union européenne ! » dans LE GUILLOU Op. Cit. page 11 (8 novembre 2002). On a dans cette intervention une interprétation géoculturelle de l'Union européenne. Pour les « turco-sceptiques » l'Union européenne a des frontières et ces frontières sont fixées par un ensemble de valeurs. Ils font une nette différenciation entre civilisation européenne et civilisation turco-musulmane. Ainsi Pierre Fauchon : « Je respecte totalement la civilisation turque, comme la civilisation indienne, mais ce n'est pas la civilisation européenne. « dans Pierre FAUCHON dans, Présenté par M. Guy LENGAGNE *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, sur la Turquie et l'Union européenne*, Assemblée Nationale, octobre 2004

Les historiens ont de leur côté travaillé sur l'Empire ottoman et l'héritage qu'il a laissé en Europe, et les relations entre ce pays et la Communauté sont le sujet de nombreux ouvrages[38].

La question des Détroits turcs, de la décomposition de l'Empire ottoman et de la « Question d'Orient » dans le « Concert européen » du XIXème siècle sont les facettes multiples d'une même question : quelle place la Turquie a-t-elle en Europe[39] ?

Plus au nord, comme en écho, se pose la question de l'Ukraine.
Toutes les analyses concordent sur un point : la candidature de l'Ukraine ne pose pas autant de problèmes que la Turquie. Pourtant, l'Ukraine se trouve entre Europe et Russie, entre deux tropismes qui s'opposent.
La « révolution orange » amorcée en novembre 2004 a illustré et dramatisé la profonde crise d'identité que traverse l'Ukraine depuis son indépendance. De l'ère soviétique, ce pays a émergé avec des frontières récentes, une minorité russe (représentant 20 % de la population) concentrée dans les régions industrielles de l'Est, et un territoire composite à la lisière des anciens Empires russe et austro-hongrois. Or comment organiser la coexistence entre russophones et ukrainophones ? Quelle place accorder aux orthodoxes des différents patriarcats, aux catholiques, aux gréco-catholiques ? Sur quelle politique étrangère rassembler ce pays, malgré les clivages qui minent son intégrité depuis ses origines ? Dans ces domaines constitutifs d'une identité nationale (langue, religion, orientation stratégique), l'Ukraine a, depuis 1991, oscillé entre Union européenne et Fédération de Russie. Dans son ouvrage, *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Gilles Lepesant résume et synthétise parfaitement la situation de l'Ukraine par rapport à l'Europe[40].
Tandis que Olivier de Laroussilhe dans son *Que sais-je* sur *l'Ukraine*, insiste sur le fait que ce pays occupe une position charnière entre la Russie, la Mer Noire, et l'Union européenne, avec laquelle elle a une frontière commune et que la transition de l'Ukraine aura un impact sur la paix et la stabilité de l'Europe. Olivier de Laroussilhe insiste sur la forte influence russe qui déstabilise l'Ukraine et notamment la forte minorité russe à l'Est du pays[41].

---

38 Voir Georges CASTELLAN et son *Histoire des Balkans*, chez Fayard (1999), mais aussi Jean-François SOLNON, *Le Turban et la Stambouline - L'Empire ottoman et l'Europe, XVI-XXe siècle, affrontement et fascination réciproques*, Perrin, 2009.

39 Le travail d'Alain SEDOUY sur le Concert européen entre 1815 et 1913 est éclairant : la Turquie apparait toujours comme un *sujet*, jamais comme un *acteur* de ce Concert. Jacques-Alain SEDOUY, *Le Concert européen : aux origines de l'Europe (1814-1914)*, Fayard, 2009

40 Gilles LEPESANT, Juliane BESTERS-DILGER, Natalya BOYKO, James SHEER, *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Collection Espaces et milieux, CNRS, 6 janvier 2005

41 Olivier de LAROUSSILHE, *L'Ukraine*, Que sais-je ? PUF, 2002

La question de la minorité russophone à l'Est du Dniestr est régulièrement posée dans les articles et ouvrages consacrés à l'Ukraine, notamment le livre de Iaroslav Lebedynsky *Ukraine : Une histoire en questions*[42] ou celui de Arkady Joukovsky : *Histoire de l'Ukraine : des origines à nos jours*[43].

Enfin, la question des langues et des identités linguistiques en Ukraine a fait l'objet d'un dossier très complet de la part du professeur Jacques Leclerc de l'Université de Laval au Canada[44]. Ce dossier permet de bien saisir les différentes composantes du peuplement ukrainien.

Aucun des auteurs précités ni l'Union européenne, ne remettent en cause la question de l'identité européenne de l'Ukraine qui a été confirmée par le sommet UE/Ukraine de septembre 2008 à Paris[45]. Au moment où nous écrivons ces lignes, la question est de savoir si Kiev choisira de signer l'Accord d'association avec Bruxelles ou le traité d'Union douanière avec la Russie.

-…et les nouveaux défis géopolitiques depuis 1991

« L'identité européenne » semble par contre plus compliquée et sujette à débat pour les États du Caucase. La Mer Noire et ses États riverains posent donc la question de l'Europe jusqu'où ? Au-delà de la Turquie se tient la question du Caucase que l'on ne peut ignorer, surtout si l'on veut étudier la place de l'UE dans la région. Le Caucase Sud, terme géopolitique forgé par les auteurs occidentaux et à mettre en opposition avec un Caucase Nord qui lui fait partie intégrante de la Russie et resterait donc inatteignable pour l'Occident et l'Union européenne. Cependant, nord et sud sont intimement liés par l'Histoire et par l'importance qu'a pris l'ensemble de la région depuis la chute de l'Union soviétique.

C'est par elle que passe la majorité des oléoducs stratégiques qui permettent à l'Occident d'être approvisionné. C'est dans ces montagnes que se joue un nouveau grand jeu entre les États-Unis et la Russie et où l'Europe semble n'avoir qu'une action timide, ou tout du moins fort limitée. D'après Damien Helly[46], à défaut de produire de l'*« influence »*, la coopération européenne génère une *« connivence »* entre les représentants de l'UE et leurs interlocuteurs caucasiens.

---

42 Iaroslav LEBEDYNSKY, *Ukraine : Une histoire en question*, L'Harmattan, 2008

43 Arkady JOUKOYSKY, *Histoire de l'Ukraine : des origines à nos jours*, Éditions du Dauphin ; 2005

44 http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/index.shtml

45 *« L'Ukraine est reconnue pour la première fois comme un pays européen qui partage avec les pays de l'Union une histoire et des valeurs commune »*. SOMMET UNION EUROPEENNE – UKRAINE, compte rendu, 9 Septembre 2008

46 Damien HELLY, *L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud, 1992 – 2002, Mode d'action, influence et légitimité*, Thèse de doctorat, IEP Paris, Juin 2003

Pourtant l'Europe est présente dans cette région depuis le début des années 1990. Avec le programme TACIS notamment. Mais ces relations restent purement une aide à la transition. Les recommandations et les avis, notamment du Parlement, sont nombreux pour inclure le Caucase dans plus de politique communautaires. Ainsi c'est en suivant l'avis du Parlement et la recommandation de la Commission que le 14 juin 2004, l'UE adoptait une décision stratégique incluant l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans la politique européenne de voisinage dont ces États avaient été initialement écartés. Selon Michèle Kahn, cette décision marque un « *tournant politique* » dans ces relations avec le Caucase méridional[47].

Et selon Annie Jafalian, le principal atout de l'UE dans cette région serait qu'elle n'a aucun contentieux avec aucune des puissances présentes dans le Caucase[48].

Guillaume de Rougé insiste aussi sur l'importance géopolitique du Caucase, *« un pivot* » entre Russie, Moyen Orient et Europe. Il s'interroge sur la définition géopolitique à donner à cet ensemble et sur la PESC dans le Caucase[49].

Le verrou russe au nord empêche les Européens d'élaborer une stratégie caucasienne globale et de prétendre implicitement se mêler de ce que Moscou considère comme un problème intérieur, au premier chef la Tchétchénie. Il lui a donc fallu élaborer un autre concept, celui du Sud Caucase bien que celui-ci relevât jusqu'il y a peu de politique intérieure aux yeux du Kremlin. La réalité de ce sous-ensemble est fragilisée par l'utilisation de noms tels que Caucase (tout simplement), Ciscaucasie et Transcaucasie (point de vue russe, au-delà de la Chaîne des monts du Caucase), et le Grand Caucase, regroupement a posteriori des deux ensembles découpés. Le label Sud-Caucase existe-t-il seulement pour éloigner la région d'un nord ingérable et stratégiquement moins intéressant ? S'il reste impossible de trancher, cette approche se révèle d'autant plus ambigüe que l'un des problèmes majeurs sur lequel bute toute réflexion provient des interactions nord-sud. Pour Bruno Coppieters, cité par Dov Lynch[50], l'emploi du terme Sud-Caucase par l'UE illustre d'emblée l'impossibilité de définir la région en termes de sécurité, donc d'élaborer une stratégie à long terme.

---

47 Michèle KAHN, « L'Union européenne et le Sud-Caucase : un tournant politique », *Le Courrier des pays de l'Est*, mai-juin 2004, n° 1043, pp. 4-11.

48 Annie JAFALIAN ; « La Mer Noire : un centre de gravité stratégique », Questions internationales, juillet-août 2005, n°14, pp. 62-63

49 Guillaume DE ROUGÉ, « Perspectives d'une Politique étrangère de sécurité commune au Sud-Caucase. *« Dialogues Européens n° 6* (2006).

50 Dov LYNCH « The South Caucasus: A Challenge for the EU » *Cahier de Chaillot* n° 65, Paris, Décembre 2003. p. 161.

Il est intéressant de savoir ce qui se passe Outre-Atlantique, en effet, comme nous l'avons vu plus haut, les États-Unis jouent un rôle très important dans toute la région de la Mer Noire.

Le Sud-Caucase n'existe pas en tant que tel, il est intégré à divers ensembles géopolitiques à géométrie variable. Sans préjuger de la rationalité et du réalisme du *Greater Middle East* ou de la *Silk Road Strategy*, ces ensembles traduisent, à des échelles différentes, les buts que les États-Unis se sont assignés. Tête de pont vers le Moyen-Orient ou corridor eurasiatique, la puissance de leur engagement stratégique se mesure en partie à cette capacité à créer une région, si artificielle qu'elle soit. Une étude comparative des stratégies américaine et européenne ne doit pas négliger deux choses : d'une part les experts de Washington raisonnent en termes d'axes d'alliance et de points d'appuis dans la zone au détriment d'une véritable cohésion régionale, d'autre part les États-Unis pèchent**,** à l'inverse des Européens, par un trop plein d'initiatives à court terme dépourvues d'unité politique. Le nom donné au centre de recherche de Harvard, *Caspian Studies Institute*, illustre par exemple le tropisme énergétique d'une partie des études américaines, dont le centre de gravité est la Mer Caspienne et l'évacuation de ses ressources[51].

Le Sud Caucase se caractérise par une instabilité chronique et des flambées de violences séparatistes. La plupart des auteurs mettent en avant la responsabilité des puissances étrangères, la politique de déstabilisation russe et le manque de volonté des occidentaux, aboutissant à une *chypriotisation* des conflits de la zone[52].

Tout comme Eric Hoesli[53], la plupart des auteurs qui écrivent sur le Caucase sont d'accord sur un point : le Caucase est le point stratégique de la périphérie sud-orientale/région Mer Noire. Remplaçant, mais ne supprimant pas la question des Détroits, elle place la Communauté, devenue Union en 1993, en demeure de trouver les moyens d'agir sur non seulement le Caucase, mais aussi sur l'ensemble de la région Mer Noire avec les instruments à sa disposition. L'Union européenne doit pouvoir stabiliser cette région tout en répondant aux questions spécifiques de la périphérie orientale du continent européen.

---

51 Centre de recherche financé par la Chambre de commerce américano-azérie, soit des compagnies pétrolières, voir Guillaume de ROUGE, Op. Cit.

52 Thomas WAAL (de), « The Nagorno-Karabakh, the Abkhazian-Georgian and the Georgian- South-Ossetian Conflicts », in « The South Caucasus: Promoting Values Through Cooperation », *Nato Defense College, Seminar Report Series* n° 20, Juillet 2004. Actes du 13ème séminaire international de recherche du Partenariat pour la Paix, tenu à Helsinki du 12 au 15 mai 2004

53 Eric HOESLI, *A la Conquête du Caucase, Epopée géopolitique et guerre d'influence*, édition des Syrtes, 2006

B. Une région périphérique ?

- Qu'est-ce qu'une périphérie en Histoire ?...

Nous avons déjà utilisé à plusieurs reprises le terme de « périphérie. » Cet adjectif est sans doute le mieux à même de qualifier tout l'espace que nous avons décrit jusqu'à maintenant.
Tout d'abord, qu'est qu'une « périphérie » en Histoire ?

Dans sa thèse, Fernand Braudel approchait ce modèle avec son Économie monde[54], en « voulant indiquer par cette formule que la mer du XVIe siècle était un monde en soi, un seul univers économique débordant largement et dans toutes les directions la ligne interminable de ses rivages, vers l'intérieur de l'Europe, de l'Asie et de l'Afrique. » Son approche typologique précisait trois régions : 1. Zone centrale, 2. Régions intermédiaires, et, enfin, 3. Marges/Périphéries.

Dans la théorie du « système-monde », les périphéries sont maintenues autour du centre par des relations économiques permettant à ce dernier de rester dominant.[55] Cependant, cette théorie ignore l'aspect « mental » des relations de cette région avec l'Europe. Le désir de passer du statut de « périphérie » à « partie du centre » ajoute une dimension supplémentaire aux relations entre la Communauté et sa « périphérie. »

Ainsi, lorsque ces relations économiques et psychologiques sont coupées par l'émergence d'un nouveau centre, la « périphérie » devient le théâtre d'une lutte entre les deux centres. L'émergence de Moscou à partir du XVIIe siècle comme nouveau centre en lutte contre l'Occident, transforme la région Europe du Sud-est/Mer Noire de marge/périphérie en périphérie/confins. La marge/périphérie dépendante devient un terrain de lutte d'influence pour revêtir alors les formes d'un confins qu'il convient de contrôler. La périphérie sud-orientale de l'Europe, à partir de 1856 et encore plus à partir de 1945 devient un confins dans le sens le plus littérale du terme[56]. Il est la limite extrême de l'Europe libérale où commence le territoire immédiatement voisin de l'Europe communiste, puis plus tard de l'Union européenne et de la Fédération de Russie dans ce que cette dernière nomme son « étranger proche ». La stabilité de ces confins n'est qu'apparente, les crises succédant aux crises et remettant parfois en cause le contrôle du centre sur sa périphérie/confins.

---

54 Fernand BRAUDEL, Op. Cit.

55 Immanuel WALLERSTEIN, *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des système-monde*, Editions La Découverte, 2006. Réédité en poche en 2009

56 Dictionnaire de l'Académie française, huitième édition, 1932-1935, Du latin *confinia* (« extrémités communes de deux territoires, voisinage », pluriel de *confinium*) via l'ancien français confin (cas régime pluriel). Attesté dans son sens premier par le Dictionnaire de l'Académie française depuis 1694, acception figurée depuis 1835. Apparenté au portugais *confins*, à l'italien *confine* et à l'espagnol *confín* signifiant « frontière. »

Dans l'historiographie de l'intégration européenne, la périphérie traitée est surtout la périphérie « ouest européenne. » Dans son volume 3, la *Revue de l'Histoire de l'intégration européenne* (JHIE) traite de la création de l'Association européenne de libre-échange, de la candidature britannique, de l'Irlande et les relations avec l'Espagne. En 2001, la Turquie est introduite comme « périphérie » par Ziya Onis, professeur à l'Université de Koc en relations internationales dans le JHIE. Cet article nous permet d'avoir la perspective turque sur l'évolution de ses relations avec la Communauté, notamment à partir de 1974 et l'élargissement à la Grèce. Onis insiste dans sa conclusion sur l'infaisabilité de la stratégie turque qui consiste à ne céder aucun pouce de souveraineté à une Europe « post-westphalienne »[57].

Quelques tentatives ont été faite pour analyser la perception des Six des pays extérieurs, notamment dans le chapitre de M. af Malmborg, « Gaullism in the North? Sweden, Finland and the EEC in the 1960s » dans le livre dirigé par Wilfried Loth, *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*[58]. Kaiser dans un article de 2001 propose une définition des périphéries, mais en se concentrant encore une fois sur l'Europe occidentale[59].

-… et le « centre » ?

Ainsi, par opposition, que faut-il comprendre dans la notion de « centre » ? Répondre à cette question dans le cas de l'intégration européenne contemporaine est peut-être plus complexe que la question sur les périphéries. L'émergence de ce « centre européen » et la définition de son identité reste encore un chantier ouvert pour les historiens. Les professeurs Gehler et Kaiser dans leur article pour *The History Journal*, « Transnationalisme and early European integration : The Nouvelle Equipes Internationales and the Geneva Circle 1947-57 » tente de mettre en évidence la contribution intellectuelle des Chrétiens démocrates à la formation d'un « centre européen » et de son identité[60].

---

57 Elena CALENDRI - "Le relazioni esterne della Comunità europea e l'Italia 1957-1964", Storia delle relazioni internazionali, 1998/2-1999/1, pp.41-80. 'Primacy of diplomacy and conflicts of competence: Italy's first decade in the EEC', in L. BADEL, S. JEANNESSON, P. LUDLOW, *Les administrations nationales face aux defis europeéns au XX siècle*, Paris, 2004. To Be or not to Be: the External Role of the EEC 1958-1963', in A. VARSORI (ed.), *Inside the European Community. From the Rome Treaty to the Snake*, Baden Baden/Brussels, Nomos Verlag, 2004.

58 M. af MALMBORG, « Gaullism in the North? Sweden, Finland and the EEC in the 1960s » dans Wilfried Loth (dir.) : *Crises and Compromises : the European Project, 1963-1969* ; Nomos, Baden-Baden, 2001, pages 489 a 508

59 W. KAISER, « Culturally Embedded and Path-Dependant : Peripheral Alternatives to ECSC/EEC « core Europe » since 1945 », *JHIE*, 2001/2

60 Michael GEHLER, Wolfram KAISER, « Transnationalism and Early European Integration : The Nouvelles Équipes Internationales and the Geneva Circle (1947-1957) », *The Historical Journal*, vol. 44, n°3, septembre 2001, p. 773-798.

Si les travaux sur le « centre européen » en tant qu'entité et sur sa définition par rapport à l'extérieur sont toujours en cours, qu'en est-il de l'autre « centre » ? Et ses relations avec la Communauté ? Le travail de Marie Pierre Rey sur l'URSS retrace les interactions entre Moscou et la Communauté entre 1957 et 1991[61]. Elle donne aussi une analyse profonde de la définition que les soviétiques avaient d'eux même, à savoir, ils représentent la « vrai Europe », « l'Europe soviétisée, porteuse de progrès, de générosité et de modernité. La vision soviétique de l'Europe occidentale se nourrit donc alors non seulement de clichés idéologiques mais aussi de clichés moraux ancrés dans une histoire ancienne, la représentation d'une Europe occidentale mesquine, décadente et dégénérée constituant en effet un topo du discours slavophile du XIXe siècle »[62]. Laetitia Spetshinsky de son côté[63] analyse le parcours atypique d'une idée – celle de la maison commune européenne – à travers l'évolution de deux de ses interprètes principaux: l'URSS et les Communautés européennes. Cette idée, dont Mikhaïl Gorbatchev entendait faire le socle intellectuel de la politique européenne de l'URSS, ne connut pas le destin espéré en raison de sa faible valeur opératoire, mais eut notamment pour effet de briser l'ignorance mutuelle qui prévalait jusqu'en 1988 entre les Communautés et l'URSS. URSS et Communauté se présente donc dans l'historiographie comme les deux « centres » de l'ordre européen entre 1960 et 1991.

Le rôle des États-Unis au travers de la Communauté est aussi de premier plan. En atteste le nombre d'ouvrages consacrés à la présence américaine en Europe pendant la Guerre froide et l'influence de Washington sur la création de la CEE. Pour ne citer que quelque un, les livres de Pierre Melandri[64] et Gérard Bossuat[65] retracent les influences politiques et économiques du grand allié américain au début de la construction communautaire. Si les décideurs politiques des années 1940 et début des années 1950 avaient peur des machinations immédiates du Kremlin, ils s'inquiètent aussi de la relance d'un Reich dynamique et agressif. Les dirigeants des deux côtés de l'Atlantique étaient familiers des deux dangers - et la vertu d'une intégration de l'Europe occidentale, c'est qu'elle utiliserait la force allemande pour faire face aux dangers

---

61 Marie-Pierre REY, « Le retour à l'Europe? Les décideurs soviétiques face à l'intégration ouest-européenne,
1957-1991 », *JHIE*, 2005/1

62 M.P. REY, *Le dilemme russe, La Russie et l'Europe occidentale d'Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, Flammarion, Paris, 2002 dans *Ibid.*, page 13

63 Laetitia SPETSCHINSKY, "De la «maison commune européenne» aux espaces communs euro-russes. Une idée au cœur des bouleversements de la scène européenne de 1985 à nos jours", *JHIE*, 2005/1

64 Pierre MÉLANDRI, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe, 1945-1954*, Pedone, Paris, 1980 et *Les États-Unis et le « défi européen » 1955-1958*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1975

65 Gerard BOSSUAT, *La France, l'aide américaine et la construction européenne (1944-1954)*, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 1997 et *L'Europe occidentale à l'heure américaine*, 1944-1952. Complexe, Bruxelles, 1992

soviétiques. Les historiens parlent de politique de «double endiguement»[66] des États-Unis en Europe.

Dans cette politique d'endiguement, la périphérie sud-orientale de l'Europe jouait un rôle de premier plan en Europe. En sapant l'autorité de l'Empire soviétique sur ses satellites de l'Europe du Sud-est, l'Occident évitait que Moscou n'atteigne la Méditerranée. En soutenant la Turquie, elle empêchait que l'URSS ne menace le Moyen-Orient et en apaisant les litiges entre Grecs et Turcs, l'ensemble du front Sud-est de la Guerre froide devait se retrouver consolidé. La Communauté joue un rôle dans toutes ces politiques, pendant et après la Guerre froide, elle se révéla un acteur décisif dans tout cet espace. C'est ce rôle que nous souhaitons mettre en lumière.

La périphérie sud-orientale ne concerne donc pas seulement les rivages des mers Égée et Noire. Dans notre thèse nous n'avons pas voulu la couper de son arrière-pays, car cela n'aurait pas fait sens. Cet espace, n'est pourtant pas une « unité. » Conceptuellement, la périphérie sud-orientale est plus composite que la région baltique ou l'Europe centrale[67]. Elle est multiple, tant dans sa géographie physique qu'humaine, son climat et ses paysages.
Derrière le concept d'une « Périphérie sud-orientale » se cachent la région Mer Noire, les Balkans, le Danube maritime, les steppes ukrainiennes, les échelles levantines, un bout du Proche orient, la région du Caucase et la région Caspienne. Toutes ces réalités politiques, géographiques et humaines n'ont pas de contour défini, elles se chevauchent et s'interpénètrent. C'est dans cet espace à la périphérie de l'Europe que, à partir de 1960, la Commission des Communautés européennes développe une politique extérieure que nous allons étudier.

C. La Commission et les relations avec l'Europe « périphérique » pendant la Guerre froide : une « Ostpolitik » communautaire ?

Nous avons défini l'espace dans lequel nous allons étudier l'action de la Commission européenne. Le premier obstacle auquel se heurte le chercheur est que l'historiographie de la guerre froide en Europe reste essentiellement basée sur le rôle des États et de leurs

66 T. SCHWARTZ, *America's Germany: John J. McCloy and the Federal Republic of Germany*, Cambridge, Massachusetts 1991, 130.

67 Ronald D. ASMUS et Bruce P. JACKSON, "The Black Sea and the Frontiers of Freedom", *Policy Review*, n° 125 June/July 2004

diplomaties sur la scène d'un continent divisé. Cette Histoire *des Relations internationales* ne fait donc pas d'une institution supranationale – de par sa nature - le sujet de son étude[68]. Cette autonomie et ce mandat de représenter les intérêts communs des membres de la Communauté ne pouvaient-ils pas amener à un moment ou un autre la Commission à s'intéresser à ce que les politologues appellent les « High Politics » ?

- Politique extérieure et « High Politics » : approches théoriques du supranationales dans la CEE

Cette thèse n'a pas pour but de trancher entre les différentes théories de l'intégration européenne. Elle souhaite cependant apporter sa pierre à celles-ci en accomplissant une étude empirique des réactions de la Commission face aux défis de sa périphérie sud-orientale. Ce faisant, nous tenterons de comprendre son approche de ce que l'on appelle en science politique, les « High Politics. » Le « High politics » ou « Haute Politique » défini par les sciences politiques n'entre que peu en compte dans l'étude de l'activité de la Commission. La raison en est d'abord que par Traité, cette institution n'est pas censée s'en occuper. Par ailleurs, les archives n'ont commencé à être étudiées que depuis le début des années 1990 pour ce qui concerne les années 1960, enfin car il existe une certaine hésitation des historiens à joindre les termes « Commission européenne » et « Haute politique » dans leurs études.
Le concept de « Haute Politique » couvre toutes les questions qui sont vitales pour la survie même de l'État: à savoir les questions de sécurité nationale et internationale. Il est souvent utilisé en opposition aux « Basses politiques », qui concernent avant tout le commerce entre les États. Toutefois, pour que ce commerce puisse se dérouler, les conditions de sécurité et de stabilités doivent être réunies entre les différents partenaires. Encore plus lorsque ceux-ci sont hors du Marché intégré.

Partant de ce point de vue, on serait tenté d'appliquer aux relations extérieures la théorie « néo-fonctionnaliste » de Haas[69], arguant que la Commission ne peut ignorer la dimension politique de son activité commerciale. Le « néo-fonctionnalisme » postule un développement de l'intégration par des effets d'entrainement. Ces effets se trouvent au cœur de la théorie néo-fonctionnaliste. Ils signifient que l'intégration passe d'un premier secteur à un autre, car l'intégration du premier domaine crée une pression sur le deuxième (on pourrait prendre

68 Le livre de Tony Judt *Postwar* sur l'Histoire de l'Europe d'après-guerre fait peu de cas de la construction européenne, voir Tony JUDT, *Postwar*, PENGUIN, 2006

69 E.B. HAAS, "*The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, International Organization"*, Vol. 24, No. 4, *Regional Integration: Theory and Research*, 1970

comme exemple la création de l'union douanière qui a fait suite à l'approfondissement suffisant de la zone de libre-échange), et cela devient donc plus efficient et plus logique de continuer. Cette théorie pouvait prévaloir dans les milieux communautaires, comme en témoigne le travail de Jonathan White dans son article « Theory Guiding Practice: the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission »[70], jusque dans les années 1970.

Cependant, dès ses débuts, la théorie fonctionnaliste est fortement critiquée par les tenants du réalisme. Edward Carr, dès 1939 dans *The twenty year's crisis, 1919-1939. An introduction to the study of international relations*[71], puis surtout Hans Morgenthau[72] et, en France, Raymond Aron[73], affaiblissent une vision qu'ils considèrent idéaliste des relations internationales. Pendant la guerre froide, même pendant ses phases de détente, le réalisme semble triomphant, avec Kenneth Waltz par exemple[74].

Dominant, mais pas hégémonique. Dans les années 70, se développent des théories influencées par l'impact mondial du choc pétrolier.

En 1971, Robert Keohane et Joseph Nye publient *Transnational relations and world politics*, qui critique la vision stato-centrée dominante des relations internationales qui ne leur paraît plus en mesure de rendre compte de ce qu'ils observent[75]. La montée en puissance d'autres acteurs, non étatiques, qui agissent sur une base transnationale, concourent à l'interpénétration des sociétés et à l'émergence de phénomènes d'interdépendances. Quatre ans avant, Joseph Nye publiait pourtant *International regionalism*[76], défendant une vision réaliste de l'intégration régionale. Les deux auteurs précisent leur théorie de l'interdépendance complexe dans *Power and interdependance : world politics in transitions*[77].

Après l'Acte unique européen de 1986, le Traité de Maastricht de 1992 relance la construction européenne et, du coup, les ambitions théoriques. Il s'agit alors de comprendre comment un processus ralenti, voire endormi, peut soudainement se réveiller. Différentes constructions théoriques y ont contribué. Quatre écoles s'affrontent : le néo-fonctionnalisme (ressuscité) et

---

70 Jonathan WHITE, « Theory Guiding Practice: the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission », *JHEI*, 2003/1

71 Edward CARR. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. New York: Perennial, 2001.

72 Hans J. MORGENTHAU, *Politics among Nations. The struggle for power and peace*, Eds. Knopf, 1948

73 Raymond ARON, *Paix et guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962

74 Kenneth WALTZ, *Theory of international politics*, Waveland pr Inc, Edition 2010

75 Robert KEOHANE et Joseph NYE, *Transnational relations and world politics, Harvard University Press, 1972*

76 Joseph NYE, *International regionalism*, Little Brown, 1968

77 Robert KEOHANE et Joseph NYE, *Power and interdependance : world politics in transitions* (1977), Longman, 2001

le supranationalisme qui mettent l'accent sur le rôle des acteurs supranationaux (la Commission comme entrepreneur, l'opinion, etc.), et l'approche nationale et l'inter gouvernementalisme qui mettent l'accent sur les négociations entre gouvernements.

Les néofonctionnalistes considèrent le rôle d'acteurs non étatiques qui exercent des pressions pour qu'avance -ou recule- l'intégration. Les supranationalistes se penchent sur la prise de décision et les négociations entre États et surtout le rôle crucial joué par la Commission comme ordonnateur des négociations. Les intergouvernementalistes redonnent aux États leur autonomie d'action et se montrent efficaces pour expliquer les crises dues à la résistance des États à céder de la souveraineté. L'intégration progresse quand il y a convergence de préférences due le plus souvent à une adaptation à la globalisation. L'approche par la politique domestique complète l'intergouvernementalisme, en regardant la façon dont se forment les préférences nationales. La convergence est affaire d'évolutions politiques intérieures.

A partir des années 1990, d'autres théories de l'intégration européenne commencent à voir le jour. Dans *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht* Andrew Moravcsik[78] souhaite délaisser la «grande» théorie de l'intégration, trop enfermée sur elle-même à son goût, pour théoriser sur l'intégration à partir des apports théoriques de l'économie politique internationale. Il utilise donc des théories de rang moyen de la coopération internationale : sur les intérêts économiques, la négociation, les choix institutionnels. Il utilise ce qu'il appelle le cadre d'analyse rationaliste de la coopération internationale. Cette approche théorique a été critiquée et commentée par les historiens, notamment Mellissa Pine dans un article datant de 2008. Pine critique son utilisation des sources[79] et le fait que Moravcsik appréhende les États membres et les institutions européennes comme des acteurs homogènes et néglige leur autonomie d'action et d'invention.

- La question d'un rôle actif de la Commission : différenciation entre politique « Communautaire » et « Commune »

Deux dimensions pourtant manquent, selon nous, à ce débat, et la science historique grâce à son approche empirique peut y apporter sa contribution. La première dimension est la question des relations extérieures de l'ensemble intégré. Le rapport à l'extérieur, la vision que l'intégration a d'elle-même pourrait selon nous grandement concourir à répondre à la question

78 Andrew MORAVCSIK, *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell university press, 1998 et pour une reprise exhaustive des différentes théories et concepts de l'intégration européenne voir SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 2010, 488 pages.

79 Melissa PINE, « European integration: a meeting ground for history and political science? A historian responds to Andrew Moravcsik », *JHIE*, 2008/1

du « Comment » et du « Pourquoi »[80] de l'intégration européenne. En se concentrant sur le « qu'est-ce que »[81] des relations extérieures, l'historien peut aider à comprendre le processus en cours au sein de la Communauté au niveau des institutions et des États membres. Quelque part, c'est ce qu'ils font déjà en travaillant sur les projets périphériques en Europe occidentale pendant la Guerre froide.

La deuxième dimension manquante c'est une analyse du *rôle effectif* de la Commission dans la formulation et la mise en place d'une politique extérieure commune. Son rôle, son autonomie et ses capacités réelles d'action. Gérard Bossuat dans son livre sur Émile Noël, au-delà de la biographie d'un fonctionnaire clef dans le fonctionnement de la Commission européenne, traite la participation de la Commission aux relations internationales[82]. Les œuvres des historiens sur un rôle éventuel de la Commission dans les affaires internationales se cantonnent bien souvent à des biographies de ses fonctionnaires et de ses présidents, Hallstein a eu ses biographes[83], Ortoli ses monographies[84]. La thèse de Marie Julie Chenard sur les relations avec la Chine dans les années 1970 en se basant essentiellement sur les archives communautaires, Commission, Conseil et Parlement a montré qu'une histoire des relations extérieures *communautaires* était faisable[85]. Ainsi, nous faisons une différence entre la politique « communautaire » lorsque celle-ci est définie et émise par la Commission, voir le Parlement européen, et une Politique « commune » produite par le Conseil, les États-membres et la Coopération politique. Les deux ne s'excluent pas l'un et l'autre, mais peuvent, nous le verrons, se trouver en concurrence, parfois en conflit. Avec l'ouverture des archives des années 1960 et 1970, l'historien a pu aussi se pencher sur les différents rounds du GATT et le rôle de la Commission dans la défense des intérêts économiques de la CEE[86]. La politique méditerranéenne mise en place à partir de 1973 commence elle aussi à être investie par les

---

80 Jan Van der HARST, Introduction, History and theory, JEIH, 1(2008)

81 *Ibid.*

82 Gerard BOSSUAT, *Émile Noël, premier secrétaire général de la Commission européenne* Bruxelles, Bruylant, De Boeck, 2011.

83 Michael KILIAN, *Walter Hallstein: Jurist und Europäer*. In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Neue Folge. Band 53. 2005, S. 369-389. Thomas OPPERMANN, *Hallstein, Walter: Europäische Reden*. Stuttgart 1979, et Wilfried LOTH, William WALLACE, Wolfgang WESSELS, Walter Hallstein, St. Martin's Press, 1998

84 Laurence BADEL, Eric BUSSIÈRE, Pascal GRISET**,** *L'Europe, quel numéro ? François-Xavier Ortoli (1925-2007)*, Paris, Descartes et Cie, 2011.

85 Marie Julie CHENARD, 'The Establishment of EC-PRC Diplomatic Relations, 1973-1975', in Winand P. (ed.), *The External Relations of the European Union: Historical and Contemporary Perspectives* (Brussels: P.I.E Peter Lang, 2012).

86 Lucia COPPOLARO, *The Making of a World Trading Power, The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963–67)*, Ashgate, 2013 pour le plus récent et, Gerard BOSSUAT, chapitre 17 « le rôle de la Commission dans les relations extérieures » (avec Anaïs LEGENDRE) dans (sous la direction de) Michel DUMOULIN *La Commission européenne, 1958-1972, histoire et mémoires d'une institution, Commission européenne*, OPOCE, Luxembourg, 2007,

chercheurs[87]. Mais de manière générale, le rôle de la Commission dans la partie d'échec entre « Monde libre » et « camps anti-impérialiste » n'est que peu étudié. Ainsi, après avoir été « aux frontières d'un gouvernement supranational »[88] elle se voit reléguée peu à peu par l'historiographie au second plan derrière le Conseil[89], jusqu'à l'avènement de Delors en 1985[90]. Puis de nouveau la Commission, après Delors, recule face au Conseil.

Le rôle de la Communauté et les instruments mis en place par celle-ci sont analysés du point de vue des capitales des États membres et de Washington, sans se pencher sur le rôle de la Commission dans la mise au point et la gestion de ces instruments[91].

- La politique extérieure « communautaire » : le contexte de la Guerre froide

En septembre 1962, le traité d'association avec Athènes est signé. Celui-ci doit paver la route de la Grèce vers son adhésion aux Communautés. Beaucoup a été dit sur la Grèce ces dernières années, la crise que l'Union européenne traverse depuis 2008 a mis au premier plan ce pays de un peu moins de dix millions d'habitants du Sud-est méditerranéen. Cependant le « pourquoi » de l'orientation de la Grèce vers la Communauté et le « pourquoi » de la réponse positive de cette dernière n'a pas encore connue de synthèse fouillée[92]. La réponse à cette première question a un impact direct sur la voisine immédiate de la Grèce, la Turquie. En effet, ce sont les même raisons qui avaient poussé Athènes et Bruxelles à s'asseoir à la table des négociations qui poussent la Turquie à en faire de même. Certes le contexte de la Guerre froide donne une explication satisfaisante[93], c'est pour renforcer le flanc Sud-est du camp occidental que Turquie et Grèce font acte « d'association » auprès des Communautés. L'association économique double les liens militaires avec l'Occident. Cependant, dans le détail, la Communauté européenne sur les cas Turcs et Grecs va faire preuve pour la première fois, de ce que l'on a pu appeler son « aspect composite »[94] » La Commission européenne

87 Christophe BERDAT, "L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE", *Relations internationales*, 2007/2 (n° 130**)**

88 Gehrard Th. MOLLIN, « *La « Commission Hallstein » 1958-1967 : aux frontières d'un « gouvernement supranational »* » dans Wilfried LOTH, *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005

89 Wilfried LOTH, *Ibid.*

90 *Ibid.*

91 Antonio VARSORI, « Crisis and Stabilization in Southern Europe During the 1970s: Western Strategy, European Instruments », *JHEI*, 2009/1

92 Hors le livre de Lorenz PLASSMAN, *Comme dans une nuit de Pâques ? Les relations franco-grecques, 1944 -1981*, PIE Peter Lang, Enjeux internationaux, 2012. Cependant, ce sont les relations internationales entre Paris et Athènes qui sont étudiées.

93 Antonio VARSORI, Op. Cit.

94 T. DE WILDE D'ESTMAËL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 25

prenant l'opportunité des requêtes grecque et turque pour tenter d'affirmer son rôle face à un Conseil hésitant. La lutte entre Conseil et Commission pendant les années 1960, les crises et les compromis qui ont amené à la relance de 1969, ont été l'objet d'un ouvrage collectif en 2001 : *Crises and compromises : the European Project 1963-1969*[95]. Cet ouvrage que nous avons déjà mentionné, nous permets de cerner et comprendre les forces à l'œuvre à l'intérieur de la Communauté mais ne se penche pas sur la question de l'Europe du Sud-est où la Communauté fait preuve d'un grand dynamisme. Dynamisme qui est d'autant plus intéressant car il est façonné en grande partie par la Commission européenne. Le rôle de la Commission dans les relations extérieures à partir de 1970 et surtout de 1973 avec la mise en place de la Politique commerciale commune (PCC) devient plus critique. C'est aussi à partir de cette époque que la Communauté commence à mettre en place une politique méditerranéenne qui se veut cohérente. Christophe Berdat, Docteur en Histoire à l'IUHEI de Genève, dans un article paru en 2007[96] expose les raisons et le fonctionnement de cette politique, il met évidence le rôle de la Commission dans la définition d'une politique méditerranéenne. Grèce et Turquie, et dans une moindre mesure la Yougoslavie ne sont pas concernées par la politique méditerranéenne, cependant celle-ci a un impact sur la position de ces trois pays dans la politique extérieure de la Communauté. D'autant plus que la Méditerranée, à partir de 1973, devient un sujet important des conversations de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe[97].

S'inscrivant dans le mouvement de la détente, la CSCE peut être liée à l'Ostpolitik allemande du début des années 1970 et vise à moyen terme une normalisation des relations Est-Ouest sur le continent européen. La Communauté économique européenne de fait, va se comporter en acteur majeur de ce processus en étrennant les nouveaux mécanismes de la Coopération Politique mis en place à partir du sommet qui se tint à Paris des 19 au 21 octobre 1972.

Le contexte européen est propice pour une telle politique. La guerre du Viêt-Nam se solde par un retrait des troupes américaines et la chute du Sud-Viêt-Nam. Cet échec, malgré une économie en bonne santé, provoque une crise morale aux États-Unis qui laisse alors le champ libre à l'Europe pour régler ses relations avec l'Union Soviétique. Mais l'URSS et les démocraties populaires de l'Europe de l'Est ne voient pas non plus leurs économies

95 W. LOTH, « *Crises and compromises : the European Project 1963-1969* », *Volume 8 de Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés*, Nomos 2011

96 Christophe BERDAT, Op. Cit.

97 Sur ce sujet, voir la participation de Nicolas BADALASSI, "Sea and Detente in Helsinki, The Mediterranean Stake of the CSCE, 1972 – 1975", à l'ouvrage *Detente in Cold War Europe, Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, Edite par Elena CALANDRI, Daniele CAVIGLIA et Antonio VARSORI, Tauris, 2013

progresser et se sentent dans l'obligation de faire preuve de bon vouloir après la répression du printemps de Prague en 1968.

La mise en place de la politique commerciale commune de 1968 à 1975 va aussi être un facteur de la multiplication des contacts entre les pays dits à « Commerce d'État» et la Communauté. En effet, bien que les États d'Europe orientale ne reconnaissent pas l'existence de la CEE, suivant la ligne dictée par Moscou, des contacts s'établissent entre Bruxelles et les capitales orientales. C'est la Roumanie qui la première va officiellement faire les démarches auprès de la CEE pour entrer dans le système des préférences généralisées (SPG), c'est Bucarest encore qui la première va signer un véritable traité de commerce avec la CEE en 1979. Enfin, la Roumanie, lors de la CSCE, va adopter une ligne différente de celle de l'URSS et elle est traitée donc différemment par la Communauté[98].

- Une « Ostpolitik » communautaire ?

D'un autre côté, la politique d'émancipation de l'Europe par rapport aux États-Unis voulue par le général de Gaulle ne trouve pas un accueil uniforme dans tous les pays de l'Europe des Six. Alors que le couple franco-allemand demeure l'axe central de la Communauté économique européenne, le traité de l'Élysée démontre que les Allemands ne sont pas prêts à renoncer à leur amitié avec les Américains. L'échec du plan Fouchet en avril 1962 engendre également un important recul de la politique d'intégration européenne. En 1963, de Gaulle s'oppose à l'entrée dans la CEE de la Grande-Bretagne et, entre juin 1965 et janvier 1966, la « crise de la chaise vide » ne permet pas à la CEE de promouvoir l'intégration des politiques étrangères de ses pays membres. Le désaccord entre les membres de la CEE est tel qu'on parle de crise larvée de la Communauté, renforcée en novembre 1967 par le deuxième veto de la France à la réouverture des négociations d'élargissement.

Dans le même temps, l'Allemagne de Willy Brandt tente de normaliser ses relations avec le bloc de l'Est dans un climat de tension interne à la communauté tout en s'inscrivant dans le mouvement de la détente de ce début des années 1970. Longtemps mis à l'écart par l'historiographie Ouest Allemande, les liens entre la CEE et l'Ostpolitik se doivent d'être

98 Dans la catégorie « Pays en voie de développement et Roumanie » pour être précis. Voir Compte rendu de la Coopération Politique pour la CSCE et échanges entre la Commission, le Conseil, le Parlement et les groupes ad hoc pour la préparation des positions de la CEE lors de la CSCE. BAC 250/1980 1338 et BAC 250/1980 1340, période 1971 – 1975, Archives de la Commission, consultées en juin et juillet 2010

réaffirmés. Willy Brandt n'affirmait-il pas dès 1969 que l'Ostpolitik était « la composante orientale de sa politique européenne »[99] ?

Parallèlement, lors du sommet de La Haye du 1er et 2 décembre 1969, Brandt contribue à la relance de l'Europe. La construction de l'Europe est un moyen pour Brandt de reconquérir un peu de pouvoir politique à l'intérieur de l'Europe communautaire. La RFA instrumentalise la CEE pour ses besoins internes. « L'Ostpolitik commence à l'Ouest »[100]. Certains historiens ont mis Brandt à la tête de la politique d'intégration européenne après 1969 grâce au fonctionnement de l'Ostpolitik[101]. Toutefois, l'Europe se trouve toujours au centre de la confrontation Est-Ouest. Afin d'éviter un affrontement armé, elle cherche à promouvoir la détente entre les deux blocs militaires. Le processus d'Helsinki embraye sur l'Ostpolitik allemande et donne une véritable dimension orientale à la politique extérieure de la CEE. Jusque-là, ses relations avec le bloc de l'Est s'étaient cantonnées à une valse-hésitation avec le CAEM, de timides avancées vers la Yougoslavie, des conversations techniques bilatérales avec les capitales orientales et un accord de préférence généralisées avec la Roumanie. L'Acte final d'Helsinki constitue par ailleurs un code régissant les relations Est-Ouest et forme un Décalogue de mesures relatives au principe de l'autodétermination des peuples ou à la modification des frontières par voie d'accord pacifique et en conformité avec le droit international.

Ce code va être repris tout au long des années 1980, 1990 et 2000 dans les relations que la Communauté, puis l'Union va nouer avec l'Europe orientale. Il sera aussi repris par les États de la région non seulement pour leur lien avec la Communauté mais aussi au niveau régional.

En effet, la déclaration d'Istanbul qui fonde la Coopération Économique de la Mer Noire se rapporte aux « valeurs de la CSCE »[102] et les programmes d'aides de l'Union européenne pour la région « ex-soviétique » contiennent tous en filigrane ces mêmes valeurs.

---

99 Rachel RAUS, *L'Ostpolitik de Willy Brandt et la construction européenne*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sur http://www.ena.lu/, le 13 juillet 2010 voir aussi les travaux d'Andreas Wilken dont le colloque sur l'Ostpolitik de Willy Brandt, en allemand, mais sera publié aussi en français

100 Archives nationales de France (AN), 5AG-2, vol. 104, Entretien Brandt-Pompidou du 30 janvier 1970 dans *Ibid.*

101 H. Mayer, *« L'Allemagne, la politique de coopération européenne »*, in E. Du Réau, R. Frank (dir.), Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs (1969-1981), Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, pp.129-150.

102 Voir le premier paragraphe de la déclaration du Sommet d'Istanbul : *Taking into account the profound and rapid changes in Europe and determination of the peoples of the continent to shape a new era of peace and securit the basis of the principles laid down in the Helsinki Final Act and follow up documents and particularly in the Charter of Paris for a new Europe*, Summit Declaration on Black Sea Economic Cooperation, Istanbul, 25 June 1992

D. L'Europe post-guerre froide et « l'ouverture » de la périphérie sud-orientale, un rôle « géopolitique » pour l'Union européenne ?

- Le problème de l'approche : régionale ou sous-régionale ?

Les historiens n'ont pas encore réellement étudié la période s'étendant de 1991 à 2010, la matière première de la recherche n'étant pas encore accessible. L'Historien doit donc se reposer sur les œuvres des politistes, sur les journaux, les documents officiels et des entretiens si il souhaite écrire le récit de cette période. À partir de 1991, la région Mer Noire retrouve son intégrité. Comme l'Europe en 1989, la région Mer Noire en 1991, « rentre dans son histoire et sa géographie »[103]. L'effondrement de l'URSS rebat les cartes et rend à l'espace pontique le visage qui était le sien au début du XIXème siècle. La multiplication des acteurs après la chute de l'Empire soviétique oblige les acteurs communautaires, et au premier chef sa Commission, à repenser sa politique dans tout cet espace.

Pourtant, dans les communications de la Commission, on ne fait pas vraiment de différence entre Europe centrale et orientale, réunissant le tout sous le même acronyme Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). Cependant, si l'on s'arrête une minute sur les renvois de note des communications on peut voir une différenciation entre la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Roumanie et la Bulgarie[104]. À partir de ces différences (de traitement notamment, Roumanie et Bulgarie étant souvent traitées dans les mêmes chapitres), on peut alors sans prendre de risques affirmer que l'Europe *orientale* et ce, jusqu'à la chute de l'Union soviétique, comprend la Roumanie et la Bulgarie, soit deux pays riverains de la Mer Noire.

L'évolution de la région au cours de la Guerre froide : les positions de la Turquie, de la Roumanie, de la Yougoslavie ou encore de la Grèce – État membre à partir de 1981 - ne sont que peu pris en compte dans la recherche actuelle.

---

103 « L'Europe va rentrer, comme l'on rentre chez soi, dans son Histoire et sa Géographie » François MITTERRAND, vœux du Président de la République aux Français, 31 décembre 1989, document ina, http://www.ina.fr/video/CAB90000172 vu le 09.04.2013

104 Commission des communautés européennes, *Le développement des relations de la Communauté avec les pays de l'Europe centrale et orientale*, Bruxelles, le 18 avril 1990 SEC(90) 717 final, voir chapitre sur la Roumanie *et* la Bulgarie et voir aussi Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Coopération industrielle avec l'Europe centrale et orientale-éléments pour une coopération renforcée*, Bruxelles, le 12 juillet 1990, SEC(90) 1213 final ou encore Commission des Communautés européennes, *Plan d'Action, Pour l'assistance coordonnée du Groupe des 24 à la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la RDA, la Roumanie et la Yougoslavie*, Bruxelles le 2 mai 1990, SEC(90) 843 final

Ainsi, l'impact des questions régionales sur les négociations entre la CE et la Turquie n'a été que peu étudié : la question des Détroits, Chypres, les relations avec la Grèce et l'URSS, les liens avec la Yougoslavie, la promotion de la stabilité en Europe Sud-orientale, l'expansion et la consolidation des valeurs du « Monde libre » dans cette partie de l'Europe.

Ou encore les négociations sur la CSCE qui se poursuivent tout au long des années 1980 et les interrogations des États riverain quant à la mise en place d'un nouvel ordre européen qui aurait des répercussions sur leur espace géographique proche : l'explosion de l'Empire soviétique, l'extension des politiques européennes vers l'Europe extrême orientale – ou *Far East*- et l'inclusion de la région Mer Noire dans l'Europe après trente ans d'ignorance et seize d'hésitation.

Cependant, même dans les années 1990, les pays riverains de la Mer Noire voués à devenir membre de l'Union européenne, Bulgarie et Roumanie et leurs relations avec la Communauté ne font pas l'objet d'études approfondies. Ainsi, la plupart des analyses sur les accords européens, les retombées du programme PHARE et de TACIS se concentrent, par ordre du nombre de publications, essentiellement sur la Pologne, la Hongrie, la Fédération Tchécoslovaque et les États baltes[105].

Si la « rupture » de 1991 provoqua la stupeur à Bruxelles, elle ne modifia pas radicalement la politique de la Commission envers la région. Les hésitations de la Commission pour valider une approche régionale sur sa périphérie pontique trouvent ses racines dans son comportement vis-à-vis des tentatives de coopération balkanique ou Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Méditerranée.

De plus, l'étude de l'espace pontique peut être un apport important dans une autre aire de réflexion, celle de la recherche des frontières de l'Europe. Vaste débat, immense sujet, qui n'a toujours pas trouvé de réponse définitive. Cette étude pourrait apporter sa pierre à cet édifice.

En effet, en toute logique, il semble bien que ce soit dans cette région que les frontières définitives de l'Union, si jamais elle s'en dotait, se fixeront.

Le traité de Rome fut une tentative réfléchie et couronnée de succès pour dépasser la notion d'État nation. Ce dépassement de l'État nation structure en grande partie toute la politique

105 Entre 1988 et 1995, la Pologne compte 1265 ouvrages référencés dans le catalogue de la bibliothèque centrale de la Commission, la Hongrie 1185, la Tchécoslovaquie 490, l'Estonie 103, la Lituanie 103 et la Lettonie 93

extérieure de l'Union européenne. : « Je n'ai pas d'autre moyen de défendre mes frontières que de les élargir » disait Catherine II la Grande, et il semble que parfois l'Union européenne ne dise pas autre chose avec l'élargissement. Plus l'UE peut être étendue, moins ses voisins peuvent lui faire courir de risque, et plus elle disposera de ressources pour défendre la Communauté sans avoir à se militariser excessivement. La question des frontières renvoi donc à cette tension constante entre « élargissement et approfondissement », tension qui existe dès les accords d'association avec la Grèce et la Turquie.

Située entre l'Europe, le Moyen-Orient et l'ex-URSS, l'Europe Sud-orientale/Mer Noire constitue donc un centre de gravité stratégique. Ainsi si on ne trouve pas vraiment de consensus sur la définition d'un espace Mer Noire (d'où le maintien de la double nomination Europe du Sud-est/Mer Noire), tous les auteurs s'accordent pour lui reconnaitre une position *« frontalière »* entre au moins trois entités – États-Unis, Russie, Union européenne- qui s'opposent, se concurrencent ou coopèrent pour le contrôle de cet espace maritime[106]. Si entre 1960 et 1991 le jeu diplomatique et géopolitique se concentrait surtout sur la zone occidentale du bassin de la Mer Noire, avec la chute de l'Union soviétique, le nouveau point de fixation s'est déplacé sur l'autre rive. Aujourd'hui, il n'est plus question de savoir si Athènes ou Ankara resteront neutre ou dans le camp occidental, mais de savoir si Tbilissi entrera à terme dans l'OTAN et si Kiev conservera sa neutralité. Plus important encore, la Communauté, si elle s'étend plus à l'Est, ne ferait-elle pas le choix, à terme, de l'expansion continue? Ne résoudrait elle pas ainsi le « paradoxe de l'élargissement » en prenant le contre-pied de la politique de puissance des États-Unis, qui compte sur l'apport de l'immigration pour assoir leur pouvoir sans associer de nouveaux États à leur fédération ?

Cette thèse a donc pour but de répondre à cette question formulée par Johnny Laursen dans son article d'introduction au numéro 15 du Journal d'Histoire de l'intégration européenne : « What are the exact nature and dynamics of the European integration process ? What relationship between the European Community and the Europe beyond? Does, there, exist- from Reyjavik to Diyarbakir- a European polity with shared values and concept »[107]?

106 Charles KING, *the Black Sea- A History*, Oxford University Press, 2005, p. 4
107 Johnny LAURSEN, « Toward a Supranational History? Introduction, *JEIH* 1(2002) 5-10

E. La Communauté face à sa périphérie : de l'endiguement à l'élargissement

- La Commission européenne et la périphérie de l'intégration communautaire…

La Périphérie Sud-orientale en tant qu'espace à cheval entre plusieurs réalités géo-politiques est un cas d'étude majeur pour comprendre le rôle que la Commission s'est assignée pendant la Guerre froide et comment elle a redéfini ce rôle après la fin de celle-ci. Étudier la région de l'Europe du Sud-est/région Mer Noire et leurs relations avec la Communauté c'est se donner l'opportunité de comprendre les interactions entre institutions européennes et États membres pour la définition d'un mandat de la Communauté pour agir dans une zone extrêmement sensible.

Pour la Commission, la périphérie, qu'il s'agit de maintenir liée à la Communauté par des liens économiques forts, c'est donc l'espace qui s'étend au-delà des limites de la Communauté. Cette continuité du rôle de la Commission dans les affaires internationales, les confins de l'intégration européenne vont jouer un rôle qui va profondément influencer les centres de l'intégration européenne dans leurs visions des périphéries et le rôle des capitales européennes dans ces dernières. La politique européenne de voisinage aurait pu marquer l'aboutissement de quarante ans de réflexion sur les périphéries de la Communauté. Le lancement de la Synergie Mer Noire et du Partenariat oriental a démontré qu'il n'en était rien. La perception des périphéries s'affine sans cesse, si la Commission dans un premier temps n'a pas fait de différence entre sa périphérie européenne et non européenne, elle a dû rapidement rectifier sa copie. Ainsi, en 2012, l'Union compte deux types de périphérie : la *périphérie étrangère*, les États du Sud de la Méditerranée et la *périphérie européenne*, qui selon les Traités aurait vocation à intégrer un jour l'Union européenne.

Étudier cette périphérie sud-orientale européenne et ses connexions avec la Communauté seulement pendant la Guerre froide ou après ne nous a pas semblé pertinent pour la compréhension du rôle de la Commission européenne dans les affaires internationales. Si nous souhaitions mettre en relief les tendances sur le long terme, il nous fallait étudier l'histoire des deux côtés chronologiques du Rideau de fer. Comprendre comment la Commission, à l'aube du 9 novembre 1989 avait les capacités pour faire face à la fin de l'ordre bipolaire en Europe, et comment elle a acquis ces moyens grâce à sa politique en Europe du Sud-est. En comprenant cela, on pouvait dès lors comprendre le pourquoi de l'élargissement en Europe de l'Est et comment la Communauté a fait face aux modifications politiques et économiques de sa périphérie sud-orientale.

Mieux connaitre cette région, son histoire complexe, ses attirances –orientale, russe, européenne – peut aider l'historien à avoir une première vision de l'immense ensemble qui se presse aux portes de l'Union. Le Bosphore, la Mer Noire, la mer Égée et le fleuve Prout peuvent être des frontières ou des lieux de passages, mais à aucun moment, ces espaces ne peuvent être détachés de l'histoire de l'Europe.

De fait, ce travail peut aussi s'inscrire dans la recherche d'une identité de la Communauté européenne, notamment sur la scène extérieure. L'analyse de ses moyens d'action en affaires étrangères peut nous donner des pistes supplémentaires. En particulier dans une région où la quasi-totalité des États se considèrent comme européens. Peut-on alors parler réellement de politique « extérieure » ?

- … de l'Europe du Sud-est à la région Mer Noire

Le traitement de notre sujet requiert une approche chronologique que nous n'avons pas pu éviter. Nous avons décelé quatre séquences. La première se caractérise par une forte activité de la Commission dans la région du Sud-est européen. Le contexte de la Guerre froide et de la division économique de l'Europe occidentale sont autant d'incitatif à la mise au point d'une « doctrine de l'association » en Europe, dont les premiers exemples sont la Grèce et la Turquie. Les timides rapports établis avec la Yougoslavie ont les mêmes motivations que ceux établis avec la Grèce et la Turquie : Guerre froide, concurrence avec l'Association de libre échange européenne et désir de reconnaissance internationale de la Communauté. Cette période est relativement courte. La politique de la Communauté en « Europe méridionale » connait des difficultés avec la Yougoslavie et le Coup d'État en Grèce qui amène la Commission à réfléchir sur la portée effective de la politique d'Association. Ainsi, la politique communautaire en Europe méridionale qui avait été très dynamique entre 1959 et 1963, connait un sérieux ralentissement dès la première moitié des années 1960 avec l'application de la doctrine Hallstein par la RFA envers Belgrade, puis les crises intérieures à la Communauté et se termine avec le coup d'État à Athènes.

S'ouvre alors la deuxième séquence pour l'activité de la Communauté dans la région. À partir de 1967, la Commission, au titre de son mandat pour les Accords d'association va devoir gérer une situation en Europe du Sud orientale qui va l'obliger presque immédiatement à développer, à défaut d'une Ostpolitik, en tout cas une « Süd-Ost Politik. » D'abord dans l'affaire grecque, et malgré les réticences des États membres, la Commission et donc la Communauté, va se présenter en défenseur de la Démocratie et des Droits de l'Homme. Athènes, visée, si elle réagit dans sa presse et dans les conversations diplomatiques aux

attaques de l'exécutif communautaire, ne rompra jamais son Accord avec Bruxelles, même si celui-ci se trouve gelé. Ensuite, lors des négociations à la Conférence pour la coopération et la sécurité en Europe, la Commission embrasse la complexité de la région. La question qui est alors posée par les États membres à partir de 1968 est de savoir si « la Commission [ne] s'était [pas] aventurée sur des terrains qui ne lui étaient pas propres »[108]. La crise de Chypre de 1974 et la chute des Colonels à Athènes, oblige la Commission à se dresser entre Athènes et Ankara et à prendre part à la dispute. L'avis sur l'adhésion de la Grèce et son refus par les États membres est le point culminant de ce débat sur la place de la Commission dans les relations internationales avec la région.

La troisième séquence s'ouvre avec le début des négociations d'adhésion de la Grèce et les complications qui en découlent, notamment vis-à-vis de la Turquie. La Commission se cherche un rôle. De son côté, Ankara voit l'adhésion de la Grèce comme une prise de position de la Communauté dans sa dispute avec Athènes, la Turquie se sentant « mal-aimé » depuis plusieurs années, va essayer de se tourner vers d'autres horizons et notamment son ancien espace sans jamais renoncer à ses liens avec l'Europe communautaire. La réunion de Belgrade, si elle permet à la Commission de renforcer ses contacts notamment avec la Roumanie, amène l'exécutif de la Communauté à rappeler à l'ordre les États membres contre les dangers d'une trop grande multilatéralisation des relations de la CEE. Rien ne doit entraver les politiques communautaires en Europe du Sud-est. L'Union soviétique est toujours une menace qui, depuis les Détroits, peut fragiliser les positions communautaire en Méditerranée. Si entre 1960 et 1976, la Commission se voulait plus promotrice de la cohésion occidentale que parfois les États membres, le ton change légèrement à partir des années 1976 – 1978. Il s'agit maintenant de défendre les intérêts et les valeurs de la Communauté en Turquie, à Chypre et au-delà.

L'ouverture, puis la chute du Rideau de fer, marque le début de notre quatrième séquence. Celle-ci se démarque, comme au début des années 1960, par une grande activité de la Commission, mais centrée sur l'Europe centrale. La Communauté entre 1986 et 1997 délaisse pour la première fois depuis trente ans, la périphérie sud-orientale, laissant la Turquie développer une organisation régionale. La Communauté organise et absorbe petit à petit ses voisins immédiats tout en essayant de développer des approches originales vers l'Europe du Sud-est et la région Mer Noire mais sans jamais se donner les moyens d'y parvenir. La mise

108 AHCE, BAC 15/1993 51, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note de dossier, Objet : *Déjeuner du COREPER du jeudi 5 février avec Sir Christopher SOAMES*, Bruxelles le 4 février 1976

en place d’une politique de voisinage en 2003, l’adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 marque le retour de l’Europe communautaire dans la région et plus largement de l’Europe occidentale. Le choc de la Guerre de Géorgie en 2008 et le lancement par réaction d’un partenariat oriental pour toute la région, ressuscite une vieille stratégie de la Communauté : l’intégration par l’association. Cette stratégie de la Commission vise, comme en 1961 et 1963, à assurer l’influence de la Communauté et contenir la Russie tout en permettant à la Commission européenne de jouer les premiers rôles pour l’extension du modèle européen « communautaire » sur ses périphéries.

PROLOGUE

DE L'ÉPIRE AU CAUCASE, INFLUENCES MULTIPLES, ESPACE PLURIEL ET HISTOIRE EN MOUVEMENT

Dans une note du quinze septembre 1980, quelques mois avant l'adhésion de la Grèce à la Communauté, un fonctionnaire de la Commission note dans son rapport : « L'Histoire est autrement présente dans cette région du monde où les points de référence ne sont pas 1789 ni 1870, mais 1071 et, à la rigueur, 1453 »[109].

1071, la défaite de Mantzikert et le déferlement de l'envahisseur Turc sur l'Empire romain d'orient, 1453, la chute de Constantinople qui va mener dans la région un nouvel Empire, l'empire ottoman. À la vieille de l'intégration de la Grèce dans la Communauté, les tensions entre Athènes et Ankara puisent leurs racines dans le passé impérial de ces deux nations tout en restant assujetties à l'ombre d'un autre Empire dans la région, l'Union soviétique. C'est un passé qui recouvre les rives de la Mer Noire et unit cette mer à la mer Égée, à la Méditerranée, et au-delà à l'Europe. L'Europe du Sud-est, la région Mer Noire, pontique pour les Anciens[110], sont difficilement cernables. Elles sont multiple, tant dans leurs géographies physiques qu'humaines, leurs climats et leurs paysages. Par rapport à la Méditerranée, la Mer Noire ne marque pas une frontière nette entre Asie et Europe, le cas turc –à cheval entre Europe du Sud-est et région Mer Noire- illustre cette problématique. Ce qui en fait un espace à part, c'est son statut de « zone » en transit, de marge entre plusieurs continents, mondes, civilisations et Empires. Nous l'appelons Europe du Sud-est ou région Mer Noire, mais derrière cette réalité se cachent les Balkans de Castellan,[111] le Danube maritime, les steppes ukrainiennes de Grousset[112], les échelles levantines, la région du Caucase. Ce qui est certain, est accepté par la Communauté scientifique[113], c'est que Europe du Sud-est et région Mer Noire sont intimement liées et forme au final, un seul espace. Cet espace entre Asie et Europe, entre Islam et Chrétienté, entre monde slave et Hellénique, Russie et Europe est la scène d'un processus particulier, d'une fascination et d'un rejet d'un seul objet, l'Europe et la civilisation

109 AHCE, EN 2788, Personnel, Émile Noël à l'attention de Monsieur Missir, *Le contentieux gréco-turc à la vieille de l'adhésion de la Grèce aux Communautés*, Bruxelles, 15 septembre 1980

110 ARRIEN, « Périple autour du Pont-Euxin », dans *Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, mis en ordre et publié par M. DIDEROT, et quant à la partie mathématique, par M. D'ALEMBERT, Tome XXV, 1780, Berne et Lausanne.

111 Georges CASTELLAN, *Histoire des Balkans : XIVe – XXe siècle*, Fayard, Paris, 1999

112 René GROUSSET, *L'Empire des steppes. Attila, Gengis-khan, Tamerlan*, Paris : Editions Payot, quatrième édition, 1965

113 Voir le Journal de référence : *Journal of Southeastern European and Black Sea Studies*, Published/Hosted by Frank Cass & Co. Ltd.

qu'elle a portée et qu'elle porte encore. L'Europe du Sud-est et l'espace Mer Noire se définissent surtout par leur rapport à l'Occident en général et à l'Europe en particulier.

Les peuples qui vivent dans cet espace ont tous, à un moment, voulu être en Occident, la proximité géographique le permettait. L'espace Europe du Sud-est/Mer Noire est tout entier traversé par cette tension. Que l'on songe, en 1698, à Pierre qui revient d'Europe en Russie après en avoir fait le tour pour ramener dans son pays la technologie et la culture européenne. La Turquie à partir du XIXe siècle et le Tanzimat. La construction d'État nation dans les Balkans et le Caucase sur les modèles européens, le désir de ces jeunes États de rejoindre les structures occidentales après la Guerre froide.

Le « Concert européen »[114], s'est bien sur intéressé à cette « périphérie », sa première réelle intervention, il le fait avec l'indépendance de la Grèce en 1830. Puis la Guerre de Crimée qui fait passer cet espace sous l'égide du droit international européen[115]. Mais pour les capitales d'Europe occidentale, il s'agissait, non pas « d'intégrer » cette périphérie, mais d'en contrôler les évolutions, d'y établir le droit européen, d'empêcher qu'un Empire y devienne trop puissant et menace les intérêts occidentaux. Avec le reflux de l'Empire ottoman, c'est l'Empire des Tsars puis de Staline, la Russie, qui va faire l'objet de toutes les attentions de l'Occident. Contenir la poussée russe, établir un cordon sanitaire autour de la Russie soviétique, ériger la doctrine du « *containement* » contre l'URSS, voilà l'objectif des Concerts européens puis atlantiques.

L'objectif des chancelleries occidentales fut donc de contenir la poussée des Empires venus de l'Est, permettre la pénétration des marchandises, idées et techniques européennes, s'aménager des routes commerciales pour l'importation de denrées venues de l'Orient. En ce début de XXIe siècle, la périphérie sud-orientale de l'Europe et la Mer Noire ont retrouvé un visage très similaire à celui qui était le leur depuis la plus haute antiquité.

Limes oriental du Monde d'Ulysse, le Pont-Euxin des Anciens Grecs est une mer enclavée de 450 000 kilomètres carrés, ouverte sur la Méditerranée par les détroits du Bosphore et des Dardanelles. Au XVIIIe siècle, les Lumières la classent comme « une grande mer asiatique »[116].

---

114 Jacques-Alain SEDOUY, Le Concert européen : aux origines de l'Europe (1814 – 1914), Fayard, 2009

115 Alain GOUTTMAN, La Guerre de Crimée 1853 -1856 : La première guerre moderne, Librairie académique Perrin, Coll. Tempus, 2006

116 Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, *La Mer Noire ou mer Majeure*, page 366, 10ième Tome, 1770, Paris.

Entre Asie et Europe, ce « coin du monde connu » voit se suivre sur ses côtes depuis vingt-six siècles un mélange hétérogène entre Barbares et Grecs, entre Romains et Scythes, Orthodoxes russes et Musulmans turcs.

Dès l'Antiquité, Darius, poursuivant les Scythes, parcourt les paysages pontiques ; Périclès et Alcibiade ont visité les colonies du littoral ; Alexandre le Grand, avant d'entreprendre la conquête de l'Asie, a tenu à assurer la paix sur les frontières nord de son royaume[117]. César n'a pas complété la conquête de l'Euxin, mais il y a songé. Auguste et Néron l'ont compris dans leurs projets et les campagnes de Trajan l'ont presque réalisé dans sa plénitude[118].

Surtout, la conquête romaine, dans sa manière d'aborder le problème pontique et de le résoudre, ouvre la voie à l'autre conquête venue du Sud, un millénaire et demi plus tard, celle de l'envahisseur ottoman. Pour l'Empire turc comme pour l'Empire romain, la possession du littoral de la Mer Noire exige des points d'appui aux deux extrémités de l'espace pontique : dans le massif des monts d'Arménie et dans celui des Carpates. La conquête du littoral entraîne fatalement l'annexion, d'une part, des contrées au Sud du Caucase, et de l'autre, des points d'appui et des têtes de pont sur le Danube.

À partir du IIe siècle, les mouvements des peuples des steppes amènent sur ces bords les Barbares avec le passage de leurs hordes : des Alains, d'autres peuples germaniques se mettaient en mouvement à leur tour. Dans les années qui vont suivre, la moitié occidentale de l'Empire est submergée. La chute de l'Empire romain d'Occident est au bout de cette évolution dont le point de départ se place au nord de la Mer Noire. L'apparition des Sarmates poussés par les Huns, annonce déjà les grands mouvements des peuples de la steppe et l'étroite interdépendance des événements de cette région géographique, de ceux qui se déroulent dans le grand espace eurasiatique, en Asie Centrale et aux portes de l'Extrême-Orient.

L'empire des Goths est né sur le rivage septentrional de la Mer Noire, et c'est celui d'Attila qui l'a remplacé, suivi de tant d'autres empires de la steppe qui se succèdent au cours du Moyen Âge[119].

Les grands empereurs de Byzance, de Justinien à Héraclius, de Tzimisces à Basile II et aux Comnènes ont tous poursuivi, et réalisé, les uns en partie, les autres complètements, la

---

117 Voir PLUTARQUE, *Vie de Périclès, 379,* édition Charpentier, 1853 et Joel SCHMIDT, *Alexandre le Grand*, Gallimard, 2009 et Plutarque, *Vie d'Alcibiade, 28-31* et *Vie d'Alexandre 15.*

118 Trajan en prenant la Dacie, occupant la Colcis et l'Arménie et vassalisant le Chersonèse, voir Edward N. LUTTWAK, *La Grande stratégie de l'Empire romain*, 2e édition revue et corrigée (3 mars 2009), Economica.

119 Voir René GROUSSET, *L'Empire des steppes. Attila, Gengis-Khan, Tamerlan*. Paris, Pavot, 1939.

domination de tout le littoral pontique. Ce faisant, ils ont apporté le christianisme à la Russie de Vladimir le Varègue sur les bords du Dniepr[120].

Gengis Khan n'est pas venu jusqu'à la Mer Noire, mais ses lieutenants en ont parcouru les bords, et ses descendants ont fondé dans les steppes de la Russie méridionale l'empire de la Horde d'Or. Tamerlan, par contre, a laissé des ruines jalonnant la marche de ses armées, à travers les contrées du sud de la Mer Noire autant que celles du nord. À l'aube des temps modernes, Mahomet II le Conquérant, a intégré tout l'espace pontique et de l'Europe du Sud-est dans l'Empire ottoman et Soliman le Magnifique a achevé son œuvre[121]. L'expansion russe projette ensuite sur ce lac ottoman l'ombre de Pierre le Grand. La Grande Catherine, à l'appel de Potemkine, est venue en personne prendre possession de ses conquêtes. Les détroits et la Mer Noire passent au centre des préoccupations des plus grands hommes d'État du XIXe siècle : la « langue de chat » des Dardanelles a fait échouer le partage de Tilsit et dressé Napoléon contre Alexandre[122].

Nicolas Ier, en réduisant le monopole de l'Empire ottoman en Mer Noire, a posé le problème de la succession de « l'homme malade de l'Europe. » Cependant, les puissances occidentales, dont les navires fréquentaient les ports rouverts au trafic international, sont intervenues en Crimée et trois grandes conférences internationales, à Londres, Paris et Berlin, ont tenté de régler le régime des détroits et le statut de la Mer Noire. Les dépêches et les instructions qui s'y rapportent sont signées de Thiers et Guizot, de Palmerston et Cavour, de Disraeli et Bismarck[123]. L'ère des révolutions qui a suivi la Première Guerre mondiale augmente cette galerie des fondateurs du régime soviétique et du premier chef de la République turque. Enfin, dans les derniers mois de la Seconde Guerre mondiale, c'est à Yalta en Crimée, que se réunissent les « Trois Grands » pour décider de l'achèvement de la campagne en Europe et de la paix. Il est difficile de réunir autour d'une mer presque isolée des grands courants de navigation du globe et dont l'étendue n'atteint pas le double de la surface des grands lacs intérieurs qui séparent le Canada des États-Unis, une série plus représentative des personnages qui occupent malgré tout le devant de la scène historique du monde. La Mer Noire a servi de

---

120 Le Borysthène des grecs.

121 Voir Daniel GOFFMAN, *The Ottoman empire and early modern Europe*, Cambridge University Press, 2002.

122 Voir MILOVANOWITH, *Les Traités de garantie au XIXe siècle*, Paris, Arthur Rousseau, 1888 et « Rapport de M. de Metternich à l'empereur François, du 28 juillet 1810. » —*Mémoires*, Tome II.

123 Voir le livre de Jacques-Alain DE SEDOUY sur l'impact du Congrès de Paris sur l'Europe en général et sur la région en particulier, *Le concert européen : Aux origines de l'Europe (1814-1914)*, Fayard, 483 pages, 2009 et voir les Revues de l'époque comme *La Revue des Deux mondes* et ses articles sur la Question d'Orient, voir aussi la correspondance de Thiers déposée aux Archives nationales et les Archives de Guizot, déposées aux même Archives.

cadre à ces rencontres, elle est par là, un élément essentiel à l'histoire de l'Europe, aussi essentielle oserons-nous dire que l'a pu être la mer Méditerranée et son milieu si propice pour l'émergence des civilisations grecque et romaine, aussi importante que les mers du Nord et Baltique pour le développement des cités de la Hanse, du commerce des Pays-Bas et de l'Angleterre. La Mer Noire n'est-elle pas au cœur du commerce byzantin, le pivot géographique de l'Empire ottoman, l'axe de la pénétration russe vers la Méditerranée, le pont de l'Occident vers l'Eurasie ? Accéder à cette mer est donc primordial pour l'Occident. Et cet accès n'est possible que par l'Europe du Sud-est.

A. Un espace en mouvement : l'exemple du nom de la Mer « Noire »

Les changements de noms de la mer au cours des siècles sont peut être l'une des meilleures illustrations de la principale caractéristique de la région, le changement, la transition, le mouvement. Au cours des siècles, la mer a changé de nom selon le groupe qui est arrivé à être dominant sur ses côtes ou bien selon les auteurs voulant faire passer les revendications politiques de leur peuple ou de leur nation sur la mer. Ainsi, la Mer Noire fut tour à tour le Pont Euxin, la mer des Scythes, des Sarmates, la mer des Khazars, des Rhos, des Bulgares, des Géorgiens, et autres. Dans les sources arabes, la Méditerranée a été, en revanche, la mer des Romains.

Certaines des premières cartes arabes mentionnent le Bahr al-tarabazunda, la mer de Trébizonde, le port où les caravanes déchargeaient après la randonnée à travers l'Anatolie depuis la Perse. Les Polonais la nommaient le Leoninum mare, la mer de Lwow, même si cette ville commerciale était enclavée à des centaines de kilomètres au nord-ouest dans la Galicie polonaise. Pour le nouvel afflux de marins et commerçants venant des villes-État de l'Italie médiévale, elle était tout simplement « Il Mare maggiore. » Un commerçant pouvait commencer son périple dans une auberge de Gênes ou de Venise, puis prendre la mer et faire voile à travers la Méditerranée, traverser les détroits et arriver sur la Mer Noire, accoster en Crimée et partager un ou deux verres de vin avec un autre italien, probablement même une de ses connaissances dans une autre auberge, à Caffa par exemple[124]. Lorsqu'un importateur européen rapportait de la soie depuis la lointaine Chine ou des épices des Indes, il savait

124 Les italiens continuent de maintenir des liens entre Mer Noire et Europe jusqu' au XIXe siècle. N'est-ce pas un Ligure – Giovani Battista Cuneo - qui en 1833, dans une taverne du port de Taganrog, convertit définitivement Garibaldi « au sublime mystère de la patrie », Cuneo est l'un des disciples de Giuseppe Mazzini et Taganrog, port de la Nouvelle Russie, un refuge pour les patriotes italiens qui y séjournent en nombre. Voir Gilles PECOUT, « Garibaldi l'aventurier », *Les collections de l'Histoire*, numéro 50, p. 9, janvier – mars 2011.

lorsqu'il voyait les lumières du port de Tana qu'il était presque chez lui. À l'inverse, si un exportateur pouvait amener son vin ou ses tissus de coton jusqu'au port de Caffa, il était non seulement sûr de le vendre, mais aussi sûr que ses produits seraient vendus partout dans le monde.

Mais pourquoi « noire » ? Personne ne sait pour sûr, mais il y a au moins trois spéculations principales. L'une nous ramène aux premiers Iraniens et à leur désignation de la mer qui a été conservée parmi les habitants des littoraux de la Mer Noire longtemps après, les écrivains dans la partie continentale de la Grèce et Rome étaient venus à utiliser le Pont-Euxin[125] plus invitant. Le terme Euxinus Pontus est la version latinisée du grec εύξεινος πόντος 'Euxinos Pontos'. La partie "Euxinus" 'εύξεινος' signifie « hospitalière. » Il s'agit sans doute d'une dérision du terme « aksenos » (Grec : άξενος). Aksenos signifie « inhospitalière » pour décrire les difficultés de navigation et les tribus sauvages qui occupaient le littoral pendant l'Antiquité.

La deuxième spéculation est que Kara, qui a aussi la connotation de « grande » ou « terrible », a pris peu à peu les devants sur le nom de Grande Mer, terme couramment utilisé par les marins et les cartographes médiévaux européens, notamment italiens. Enfin une troisième explication est liée aux traditions géographiques des peuples des steppes eurasiennes : dans ce schéma, qui a ses racines en Chine, les points de la boussole sont associés à des couleurs particulières : noir pour le Nord, blanc pour l'Ouest, rouge pour le Sud et bleu pour l'Est. Bien que la façon dont ce système fonctionne bien évidemment dépende du point de vue, la désignation ottomane de la mer à leur Nord comme « noire » peut être ancrée dans cette tradition eurasienne, soit comme un écho du passé lointain des Ottomans, nomades d'Eurasie, ou une convention que les géographes ottomans ont pris des Mongols. Chez les Ottomans et aussi les Turcs modernes, la Méditerranée est, en revanche, connue sous le nom de « la mer Blanche » (Ak Deniz).

En grec, Mavri thalassa figure déjà en 1265 dans un traité entre Byzance et Venise ; depuis 1338, Mare Nigrum apparaît également dans les sources occidentales. Au temps moderne, Kara Deniz n'est plus que la Mer Noire, Tcherno More en russe, Marea Neagra en roumain. En fait les eaux pontiques, comme toutes les mers, changent de couleur selon le ciel que reflètent leurs flots. Toutefois, l'allusion regarde sans doute la saison d'hiver, d'une longueur exceptionnelle pour des Méridionaux, et les tempêtes qui rendaient pendant des mois la

125 Voir notamment pour l'usage du terme Pont-Euxin le périple autour de la Mer Noire par Arrien, écrit vers 160 après J-C dans Henry CHOTARD, *Le périple de la Mer Noire par Arrien, traduction, étude historique et géographique*, Paris, Auguste Durand Ed., 1860.

navigation incertaine, au point que les Génois interdisaient à leurs vaisseaux, au XIVe siècle, de s'y risquer de novembre à mars[126].

B. Les mouvements économiques

- Le flux du commerce européen médiéval…

Zone de passage entre l'Europe et l'Asie, la région entre mer Égée et Mer Noire est à la croisée des routes commerciales continentales. Géographiquement, le delta du Danube, la mer d'Azov et la présence de fleuves comme le Dniestr, le Dniepr et le Don sont autant d'atouts pour le développement du commerce. Encore fallait-il que les Byzantins laissent les étrangers accéder librement à la mer. Les Italiens en obtiennent l'autorisation dans la seconde moitié du XIIIe siècle, avec la conquête définitive des régions pontiques par les Mongols. Et, contre un tribut, ils installent leurs négoces : soie et épices par les routes mongoles, fourrures, cuir, cire, blé, poisson, sel, caviar et alun en provenance de Crimée. En échange, l'Occident y exporte des toiles (de Champagne et de Lombardie) et des draps (de Lombardie et de Flandre).

Pour un meilleur contrôle, les marchands génois ouvrent de nombreux comptoirs sur les bords de la Mer Noire. Ces comptoirs sont tantôt de simples quartiers dans une ville, tantôt de véritables colonies.

La colonisation médiévale se traduit par l'installation d'un « groupe dominant au sein d'une population indigène dominée. » Les Italiens ont ainsi pris le contrôle de la Mer Noire. Politiquement, la métropole, Gênes par exemple, « s'efforce d'instaurer un gouvernement qui favorise ses intérêts en soumettant les populations locales à des règles d'administration dictées de l'extérieur. » Économiquement, « les ressources des colonies sont orientées pour subvenir aux besoins de la métropole. » Culturellement, enfin, « les élites locales sont incitées à adopter les modes de vie, la religion des maîtres »[127].

C'est comme centre du trafic et de ces routes que le bassin pontique réalise le mieux l'image d'un carrefour ouvert à toutes les influences. Deux grandes voies se dirigent des bords de la Mer Noire vers l'Asie centrale : l'une la plus ancienne, prend son point de départ dans les ports de Crimée, longe la mer d'Azov et le cours du Don, se dirige à travers la steppe vers l'embouchure de la Volga, et passant entre l'Oural et la Caspienne, s'éloigne vers le Turkestan, pour aller retrouver au plus profond des massifs montagneux d'Asie les limites du pays des Hans, les Chinois actuels. C'est la « route de la soie » venue d'Extrême-Orient, qui a

---

126 G. I BRATIANU, *La Mer Noire. Des origines à la conquête ottomane*, Kryos (30 janvier 2009) Collection : Domaine roumain, Page 36

127 M BALARD., *La Mer Noire et la Romanie génoise (XIIIe-XVe siècles)*, Variorum reprints, Collected studies series, 294, London, 1989.

été parcourue par les caravanes marchandes depuis l'Antiquité la plus haute jusqu'au siècle de Pegolotti. Celui-ci décrit dans son ouvrage, *La pratica della mercatura*[128], ces deux routes pour le commerce avec la Chine.

L'autre, pour avoir été moins fréquentée à l'époque antique, est néanmoins une des grandes voies de transit du Moyen Âge. Elle part également d'Asie centrale, traverse le plateau iranien et aboutit à Trébizonde sur la Mer Noire. Un autre réseau routier s'y rattache, qui relie ce même littoral pontique au golfe Persique et à la Syrie. À ces grandes routes du trafic intercontinental s'en rajoutent d'autres qui, moins longues, n'en acquièrent pas moins une importance de premier ordre. Les Anciens savaient déjà que le Borysthène se prête facilement à la navigation, et les Byzantins connaissaient ses cataractes. C'est par là que descendaient de l'Extrême nord et des bords de la Baltique les Varègues, fascinés par l'éclat de « la ville gardée de Dieu »[129].

L'organisation de l'empire de la Horde d'Or sous le règne de Berké, avec le service régulier des transports et des relais sur les grandes routes continentales, développait les possibilités du commerce international, à un degré qu'elle n'avait jamais atteint auparavant. Il y a eu à partir de ce règne une monnaie du Kiptchak, l'aspre « baricat », du nom de Baraka ou de Berké, comme il y avait à Trebizonde l'aspre « comnétat » du Grand Comnène ; les négociants emportaient également des lingots d'or et des *somni* d'argent, dont on vérifiait le poids pour le paiement des marchandises[130]. Les ressources locales de blé, poisson, cire, laine, cuir ou esclaves leur rapportaient des profits importants, mais les grandes routes de l'Extrême-Nord et de l'Extrême-Orient les attiraient d'avantage. La relation de Marco Polo donne d'intéressantes indications, qu'il a dû recueillir à son passage à Trébizonde, sur les contrées de l'Oural et le « pays des Ténèbres » des régions arctiques, où l'on recueillait tant de fourrures. De Soldaia on pouvait gagner l'Oural et la Moscovie et, à travers les steppes, le bord d'une mer à l'Orient – la Caspienne – où vivaient les Comans « [qui] se mangeaient par grande nécessité les uns les autres presque tous en vie, ainsi qu'un marchand qui l'avait vu me l'a conté : ils déchiraient à belles dents et dévoraient la chair des corps morts, ainsi que les chiens font les charognes »[131] plus loin encore, par le Turkestan se trouvait la Chine : ce sera, au siècle

---

128 Francesco BALDUCCI PEGOLOTTI, *La pratica della mercatura* ed. Allan Evans. Cambridge, Mass.: Mediaeval Academy of America, 1936.

129 Constantinople.

130 Voir René GROUSSET, *L'Empire des steppes. Attila, Gengis-Khan, Tamerlan*. Paris, Pavot, 1939 et voir œuvres de POLO et PEGOLOTTI.

131 Marc POLO, *Le devisement du monde : Le livre des merveilles*, Editions La Découverte (3 mars 2011), La Découverte/Poche et POLO M. et de Rubruquie G., *Deux voyages en Asie au XIIIe siècle*, Paris, Librairie Delagrave, 1888 page 279 « Vers les pays septentrionaux ; ceux aussi qui viennent de Russie et veulent passer en Turquie. Les uns y portent de l'hermine et autres fourrures précieuses ; les autres des toiles de coton, des draps

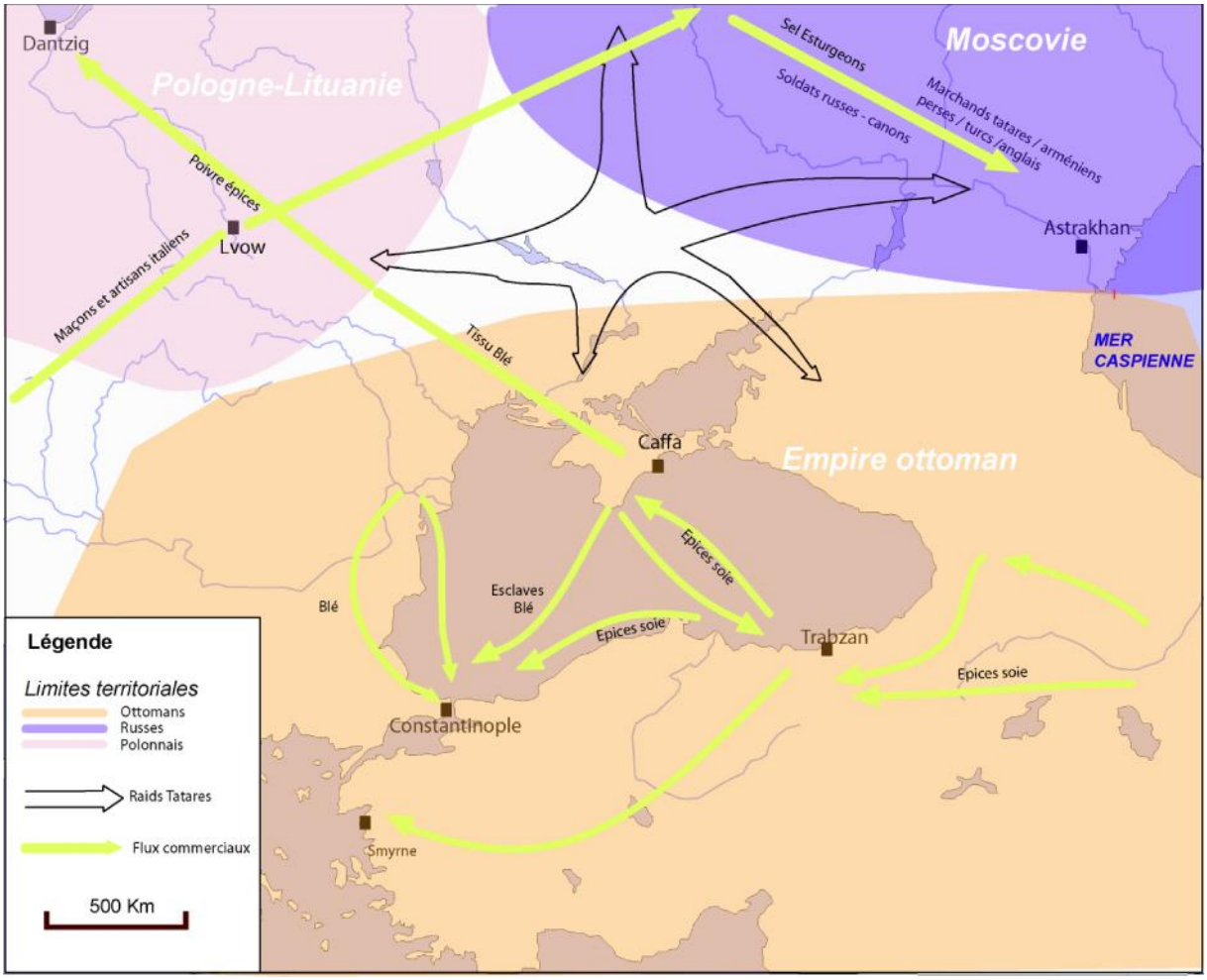
suivant, l'itinéraire souvent mentionné du négociant florentin Pegolotti. L'économie médiévale prend dans ce nouvel horizon des proportions véritablement mondiales ; la rencontre dans le bassin de la Mer Noire des Mongols et des Italiens est un des facteurs – et non des moindres - qui contribue au développement de la première phase, commerciale et bancaire, du capitalisme européen[132]. C'est la théorie que défend Georges I. Bratianu dans son livre posthume, *La Mer Noire. Des origines à la conquête ottomane* **e**t dans ses articles « Recherches sur le commerce génois dans la Mer Noire au XIIIe siècle » et « La Mer Noire, plaque tournante du trafic international à la fin du Moyen âge », dans la *Revue du Sud-est européen*. Selon lui, l'unification de l'espace eurasiatique sous le sceptre mongol, couplé à la demande de produit asiatique de l'Europe occidentale vont faire de la Mer Noire l'interface entre l'Europe méditerranéenne et l'Asie. La Mer Noire et ses ports sous domination italienne se trouvent à la charnière des échanges. Ayant ce fait en tête, on peut comprendre le fait que Braudel dans son premier tôme sur la Méditerranée ait placé la Mer Noire dans une « Méditerranée élargie », la Mer Noire faisant partie du système des échanges commerciaux Occident-Orient du XIIIe au XVIe siècle. Cependant, à la différence de Braudel, Bratianu donne à la Mer Noire un rôle d'antichambre et non pas d'arrière-cour. Pourtant, chez les deux historiens, Mer Noire et Mer Méditerranée restent intimement liée.

---

de soie et des épiceries. Vers l'orient de ce pays-là est une ville appelée Matriga, où s'embouche le fleuve Tanaïs en la mer du Pont » dans *Ibid.* page 284.

132 Georges I. BRATIANU, *La Mer Noire. Des origines à la conquête ottomane*, Op. cit. et « Recherches sur le commerce génois dans la Mer Noire au XIIIe siècle. « Paris, Geuthner, 1929 ; in-8°, xn-359 p., 5 et « La Mer Noire, plaque tournante du trafic international à la fin du Moyen âge », dans *Revue du Sud-est européen*, 1944, p.36-39, et voir BRAUDEL, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, 1949. Deuxième édition révisée, 1966.

Le bassin de la Mer Noire au XVIe siècle :[133]



- … et son reflux à l'aube de l'ère moderne

C'est du Sud que va venir l'impulsion destinée à changer la face des choses : au milieu du XVe siècle, la conquête ottomane triomphe de tous les obstacles, s'empare de Constantinople et étend sa domination à tous les bords de la Mer Noire, de Trébizonde à la Crimée, à la Moldavie. Avec la prise de Caffa, l'antique Théodosie grecque, en 1475, le Kara Deniz devient pour trois siècles un lac turc, dont les ressources sont le monopole exclusif de l'approvisionnement de la Capitale des Sultans… en attendant l'éveil de la Moscovie[134].

133 D'après Bratianu et Regemorter

134 Sur la conquête ottomane, voir Dimitri KITSIKIS, *L'Empire Ottoman*, Que sais-je?, PUF, 1994 et sur la naissance de la Russie, voir F. BRAUDEL, Grammaire des civilisations, Arthaud Flammarion, 1987, page 554 à 556. Avec la conquête mongole, la Russie est entrainée dans l'histoire de l'Eurasie. Cette conquête l'éloigne durablement de l'Europe et est considérée comme « une catastrophe géopolitique. » « Les terres au Sud de la Rous originelle étaient une zone frontière, la frange européenne de la steppe.[…], sans protection d'aucune façon par la nature, donc ouverte aux invasions fréquentes des hordes nomades ... […] l'attaque Mongole sur la Rous, l'a coupée de la côte de la Mer Noire, qui rendit la communication difficile avec Byzance [...] les Barbares d'Asie se sont efforcés de tenir toutes les routes de toutes les Russies et ainsi de la couper du reste de l'Europe. » dans V. KOLOSOV, N. MIRONENKO, Geopolitika i političeskaja geografija, Aspect-press, Moscou, 2001, p.

La chute de Constantinople en 1453 la laisse seule gardienne de l'héritage orthodoxe. Dans un premier temps, la présence du puissant Khanat de Crimée, soutenu par les Ottomans, empêche les Russes de réclamer l'héritage des Rous de Kiev et les contraint à s'étendre vers la Volga et vers le Caucase. Ainsi, contrairement à la Russie Kiévienne qui s'était formée entre Baltique et Mer Noire, tout le long de la route commerciale « des Varègues aux Grecs », la Moscovie la déplace plus à l'est en valorisant la voie « des Varègues aux Arabes » par la Volga-Caspienne.

À l'aube du XVIIIe siècle, la Russie se trouve donc coupée des mers, à l'exception de la partie nord de la Caspienne. La Suède domine la Baltique, l'Empire ottoman la Mer Noire. Les guerres de Pierre le Grand et de Catherine ont pour grand objectif de donner à l'Empire l'accès aux mers dites « libres. » Dans cette stratégie, la Mer Noire avec ses détroits fermés et ses côtes sous domination du seul Empire ottoman devient un champ de bataille pendant plus d'un siècle, entre 1768 et 1877.

Par le traité de Kutchuk-Kaïnardji, qui met fin à la première guerre russo-turque (1768-1774), la Russie de Catherine II obtient Azov, Kertch, les districts de Kouban ainsi que la liberté du commerce et de la navigation sur la Mer Noire. Catherine II décide en 1778 de créer sur le Dniepr le port de Kherson[135].

Des considérations diplomatiques poussent les chancelleries européennes à majorer l'importance du commerce de la Mer Noire et à intervenir directement dans la fondation des premières sociétés : le gouvernement français encourage des établissements à Kherson, malgré les réserves de la Chambre de commerce de Marseille. Dès 1776, l'anglais Eton, l'un des directeurs de la Compagnie de commerce russe à Constantinople, propose à des négociants londoniens de faire venir les soies de Perse par la voie d'Astrakhan, de la Volga et du Don ; en 1779, il demande à Catherine II d'accorder aux Anglais le libre transit par cette route[136]. Quant à la Pologne, elle fonde sa propre compagnie et fait de Kherson son premier port exportateur.

Cette dernière voit dans l'ouverture d'une nouvelle façade maritime un débouché vital pour les magnats de l'Ukraine polonaise, dont les blés s'écoulent difficilement par Dantzig[137] : leur

---

139 dans S.M SOLOV'EV, *History of Russia*, Vol.3 (Gulf Breeze, FL: Academic International Press, 1976-2002), p. 164.

135 J. REYCHMAN, « Le commerce polonais en Mer Noire au XVIIIe siècle par le port de Kherson. « In: *Cahiers du monde russe et soviétique*. Vol. 7 N°2. Avril-Juin 1996. pp. 234-248.

136 Eton, « Remarques sur le commerce de la Perse » (1779), Arch. Aff. Etr., Corr. polit. Russie 102, fol. 298-304 dans Jan REYCHMAN, *Ibid.*

137 Du fait des droits de douanes imposés par la Prusse de Frédéric Ier dont le but était d'affaiblir autant que possible le Royaume de Pologne, *Ibid.* page 235. Sur la présence de la problématique balte pour la Pologne au XVIIIe siècle, voir aussi M. MALOWIST, « Le développement des relations économiques entre la Flandre, la

intervention accélère le développement des exportations vers l'Europe occidentale et le développement de Kherson. Dans le même temps, les rives de la mer d'Azov doivent se contenter d'abord de drainer les productions de l'Oural, voire de la Sibérie, en attendant la mise en valeur de l'arrière-pays immédiat.

Pourtant, malgré le traité de 1774, les commerçants occidentaux voient cette nouvelle route avec scepticisme du fait du risque toujours pesant de fermeture des détroits. Déjà se pose la question de leur statut : « Entre mille raisons que je pourrais donner contre ce droit [de fermer les détroits NDLR] que s'arrogent les Turcs, je me contente d'observer que la Russie ayant des possessions légitimement reconnues sur les côtes de la Mer Noire, aucune puissance ne peut être en droit de lui en contester la propriété, au point de lui refuser un libre passage pour s'y rendre. S'arroger un tel pouvoir serait incompatible avec la souveraineté de la Russie, et un outrage envers elle… »[138]

Cette question, ouvertement posée par un marchand marseillais en 1778 résume à elle seule toutes les incertitudes de cette route de la Mer Noire ; elle va se poser constamment dans les relations d'abord russo-ottomanes, puis dans les relations entre l'Empire des Tsars et les puissances occidentales, soucieuses d'empêcher que Moscou puisse y faire passer sa flotte en Méditerranée orientale et établisse une trop grande influence sur le Moyen-Orient.

À l'issue des guerres russo-turques de 1787- 1792 et 1806-1812, des partages de la Pologne entre 1793 et 1795 et de la fermeture des ports de Russie méridionale aux commerces français, l'activité économique du bassin pontique s'effondre. Lors de la paix générale de 1815, le commerce russe de la Mer Noire doit se réorganiser avec pour nouveau centre la ville d'Odessa[139].

Pologne et les pays limitrophes », *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, X, n. 4, 1931, p. 1035, 1036 ainsi que « European Merchants in the Medieval Indies. » Cf. *Annales*, 1948, III, p. 382 et suiv.

138 Jan REYCHMAN, Op. Cit.

139 Voir VERNON J. Puryear, "Odessa: Its Rise and International Importance, 1815-50", *Pacific Historical Review,*Vol. 3, No. 2 (Jun., 1934), pp. 192-215. Odessa devait aussi devenir le centre du soulèvement des Grecs. Les révolutions des régions du Nord et du Sud de la Grèce qui éclatent en 1821, alors qu'Alexandre Ier pousse le Congrès européen à s'opposer aux soulèvements progressistes et nationalistes et continue à exercer sa pression sur l'Empire ottoman, sont une véritable gageure pour la Russie. Au cours des trois premiers mois de cette année-là, le foyer des troubles se trouve à Odessa, dont le gouverneur général est l'émigré français, L. A. Langeron. En raison de la lenteur de la transmission depuis Saint-Pétersbourg des indications quant aux changements décidés en politique extérieure, Langeron poursuit la tradition russe de soutien aux Grecs d'Odessa et à leurs activités dans la région de la Mer Noire jusqu'à la fin du mois de mars. Le prince Alexandre Ypsilanti en profite pour utiliser la Russie comme point de départ du soulèvement grec dans les principautés du Danube. Après s'être fait sévèrement critiquer par le tsar et son Ministre des Affaires étrangères, Nesselrode, Langeron met fin à son soutien des Grecs et entame une surveillance des activités britanniques dans la région -- activités qu'il pensait hostiles à la Russie. Il surveille plus particulièrement le consul britannique d'Odessa et l'Ambassadeur de Constantinople voir George F. JEWSBURY, « The Greek Question: The View from Odessa 1815-1822 », *Cahiers du Monde russe* Vol. 40, No. 4 (Oct. - Dec., 1999), pp. 751-762.

À partir de cette date, le commerce reprend entre Russie et Europe, ponctué par les guerres entre Saint-Pétersbourg et Constantinople. Parallèlement à ce commerce, la Mer Noire devient une destination de tourisme. De plus en plus d'européens, souvent des érudits, se trouvent à faire un tour de la Mer Noire. Ceux-ci sont à la recherche des traces de l'occupation grecque ou sont en transit vers la Perse en faisant un détour vers cette Russie inconnue, à demi barbare et qui a pourtant participé à la défaite de Napoléon[140].

La Mer Noire connectée à l'Europe au XVIIIe siècle

140 Jean Alexandre C BUCHON, *Lettres édifiantes et curieuses concernant l'Asie, l'Afrique et l'Amérique : avec quelques relations nouvelles des missions et des notes géographiques et historiques*. Batignol Mongeau, Paris 1838. Recueil de lettres des missions catholiques françaises du début du XVIIIe à la moitié du XIXe siècle dans le monde. La partie nous intéressant se trouve à la page 122. Voir le rapport de Anatoli DEMIDOV, *Esquisses d'un voyage dans la Russie méridionale et la Crimée*, Paris (Rousseau/Houdaille), 1838, 102 p. Voir 2232 Black Sea, Sheet 3, Odessa to Sebastopol Add Mss 15,579 1834 at National Archives , hold by West Sussex Record Office, enfin le nombre d'occurrences dans la base de données de la Bibliothèque Nationale de France est aussi révélateur de ce nouvel engouement pour la région pontique, de 44 occurrences pour le nom « mer Pontique » au XVIIIe siècle on passe à 336 pour le seul XIXe siècle.

- La réouverture de la Mer Noire : le commerce contemporain

La plupart des visiteurs des côtes septentrionales et occidentales de la Mer Noire du XIXe siècle sont impressionnés par la simple existence d'installations de quarantaine et d'attente avant l'entrée dans les ports. Ces infrastructures sont familières aux voyageurs européens qui en voient se dresser en face de tous les grands ports d'Occident, Frioul à Marseille, *Isola del Lazzaretto Nuovo* et *Vecchio* de Venise. Les voyageurs d'Europe occidentale s'attendent à trouver dans la nouvelle Russie « toutes sortes d'édifices ou de villes plus ou moins russo-gréco-scythico-tartariques ». Au lieu de cela, un voyageur écossais se montre particulièrement surpris de trouver des rues planifiées, des bâtiments en pierre, et des magasins qui lui rappellent les villes de Grande-Bretagne. Plus surprenant encore est, pour le voyageur l'arrivée par la mer, la scène qui l'attend est celle d'une côte très similaire aux littoraux de la Manche ou de la mer du Nord en hiver, très semblable à ceux de la Méditerranée en été : les ports endormis du Danube, le port industriel d'Odessa, le chantier naval de Nikolaïev, les antiques villes portuaires de Crimée avec leurs châteaux et leurs remparts se jetant dans la mer, toutes reliées par une chaîne de phares parfaitement bien tenus pouvant rivaliser avec ceux de Grande-Bretagne[141].

Dans le courant du XIXe siècle, le souvenir des anciens établissements génois de Crimée retrouve une actualité : les auteurs de projets, pour donner des lettres de noblesse à la nouvelle route, ne manquent pas de la représenter comme une voie d'accès vers la Perse, sinon vers l'Inde par l'intermédiaire du golfe Persique ; accès plus commode que les routes caravanières partant des Échelles du Levant, plus sûr que la mer Rouge et plus court que la route du Cap[142]. Cependant, malgré ces faiblesses de fait, la voie de commerce par la Mer Noire connaît un début de réalisation à partir de 1819, grâce à la rencontre de la volonté du Royaume de France de se soustraire à la toute-puissance britannique sur les mers et de celle de l'Empire de Russie de développer son commerce avec l'Europe occidentale.

---

141 Adolphus SLADE (sir.), *Records of travels in Turkey, Greece, and of a cruise in the Black sea, with the capitan pasha, in the years 1829,1830, and 1831*, Oxford University,1854, page 255 sur le système de phare à l'entrée de Sébastopol et page 256 sur le système de quarantaine, voir aussi Cameron, *Personal Adventures*, vol. 2, page 47 sur Kharkov dans KING, Op. cit page 172.

142 Cependant, comme en 1774, il est difficile de convaincre les commerçants européens. Et ce, pour des raisons tout à fait empiriques : dans son livre, Robert Paris démontre, chiffres à l'appui, qu'à la veille de la Révolution, le commerce marseillais au Levant représente plus de la moitié du commerce de l'empire turc et 5 % du commerce français en général. Sa caractéristique réside dans un excédent permanent des importations sur les exportations ; M. Paris fait toutefois ressortir le fait que le déficit de la balance est beaucoup moins grand qu'on ne le croirait à première vue, les commerçants marseillais pouvant combler la différence par le revenu de leurs services de « caravaniers » dans l'Est de la Méditerranée d'une part, et par le gain réalisé sur le change des monnaies exportées d'autre part. Dans Paris (Robert). *Histoire du commerce de Marseille, tome V : De 1660 à 1789. Le Levant*. Paris, Librairie Pion, 1957.

En France, l'influence de Richelieu oriente l'intérêt vers le commerce de la Mer Noire qu'il a tant contribué à développer au cours de son séjour à Odessa. Le duc comprenait bien la nécessité de donner à ce trafic une assise plus large et moins aléatoire que la seule exportation des céréales : c'est pour cette raison qu'il insiste dès 1814 sur la création d'un port franc à Odessa, dont il veut faire un entrepôt intermédiaire entre l'Europe et l'Asie occidentale ;[143] en 1818, il obtient enfin du tsar un accord de principe. Dans le même esprit, Louis XVIII demandait en avril 1819, par une lettre personnelle à Alexandre, le libre transit par Taganrog et Astrakhan pour les produits français destinés à la Perse et à l'intérieur de l'Asie. Le gouvernement russe est hostile aux privilèges exclusifs, mais il s'intéresse également au projet d'attirer en Mer Noire le commerce de l'Asie : en 1817, le Ministre des Finances, Gur'ev, propose de ressusciter à Kertch les anciens établissements génois (Caffa) et vénitiens (Tana) et de relier par cabotage le nouvel entrepôt à Sinope et à Trébizonde, où les caravanes persanes viendraient plus volontiers qu'aux lointaines Échelles du Levant : « Dès qu'on eut trouvé une nouvelle route », conclut-il, « en doublant le Cap de Bonne-Espérance, tout changea pour le commerce du monde, mais tout peut changer encore. La Chine, l'Inde et la Perse payeront encore tribut aux Européens dans les parages du Pont-Euxin »[144].

En 1818, un voyageur français, le chevalier de Gamba, se laisse persuader par le gouverneur de Transcaucasie de porter à Paris le projet d'installer à Tiflis (Tbilissi) le nouveau marché des produits perses pour l'Occident où la France aurait la première place.
Le chevalier, de retour à Paris, tente d'attirer sur ce projet l'attention des négociants français, notamment en publiant en 1826 un livre sur le commerce en Russie méridionale[145].
Ce livre nous interpelle, car il est un ouvrage de géopolitique avant l'heure et surtout, il imagine un système complet et défini. Le chevalier, pour « vendre » son projet, dénigre dans un premier temps les autres marchés et notamment celui du nouveau monde qui, du fait de son éloignement, reste sous l'influence de la Thalassocratie britannique et éventuellement, de celle des États-Unis. De par leurs « origines, langue, mœurs, religion, souvenirs de gloire dans le passé, intérêts communs dans le présent, tout peut concourir à former entre les deux peuples cette alliance, dont l'union intime du continent peut seule faire le contrepoids »[146]. Seule une

143 Richelieu à Alexandre (1814), Recueil de la Société russe d'histoire, tome 54, pp. 416-421. 493 dans Jean-Louis REGEMORTER. « Le mythe génois en Mer Noire : la France, la Russie et le commerce d'Asie par la route de Géorgie (1821-1881). « In: *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. 19e année, N. 3, 1964. pp. 492-521.
144 GUR'EV, Note sur le choix d'un entrepôt oriental dans la Mer Noire (en français), novembre 1817. Archives Centrales Historiques (Leningrad), fonds 1409, dossier 1907, fol. 18. Dans *Ibid.*
145 GAMBA, *Voyage dans la Russie méridionale*, Paris, 1826, 2 vol. sur le site gallica.fr.
146 GAMBA, *Voyage dans la Russie méridionale*, Paris, 1826, introduction p. xxiv.

union des nations continentales peut faire contrepoids. « L'Europe doit à l'accord des puissances continentales la paix dont elle jouit depuis dix ans ; mais cet accord ne deviendra véritablement solide que le jour où les souverains unis, fixant leur attention sur les grands intérêts du commerce, adopteront les mesures propres à établir entre leurs sujets cette multiplicité de rapports et d'échanges, source d'une mutuelle affection et d'intérêts communs (...). Il ne s'agirait que d'organiser sur de sages et larges bases un tarif général de douanes entre les peuples de l'Europe (...). Toute prohibition serait exclue d'un pareil tarif, et on ne maintiendrait que les droits jugés indispensables pour ne pas anéantir les industries manufacturières propres à chaque contrée (...). Le transit serait exempt de droits et spécialement protégé »[147]. Cet ensemble serait relié à l'Asie : « La seconde mesure qu'il est sage d'adopter, si l'on veut mettre des bornes au monopole et à l'excessive puissance de l'Angleterre et placer l'Europe hors de sa dépendance, consisterait à ne faire qu'un même monde de l'Europe et de l'Asie, à les réunir par la Mer Noire, c'est-à-dire par une mer fermée (...). Alors on opposerait l'accord de l'Europe et de l'Asie à cette association colossale qui unit le Nouveau Monde tout entier à l'Angleterre et aux États- Unis »[148]. « Au surplus », ajoutait Gamba, « je n'exclus pas l'Angleterre d'un pareil concours ; loin de moi toute idée de rivalité (...) contre une nation à laquelle les sciences et les arts industriels ont de si grandes obligations ; mais si un système de liberté générale de commerce était adopté, il serait nécessaire de bien calculer les dispositions qui pourraient mettre les États du continent en état de lutter, sans trop de désavantage contre une nation (...) qui (...) règne sur les mers. Si tous les peuples de l'Europe cessaient de s'isoler (...), si enfin l'Angleterre, admise dans cette association, y trouvait cette extension des débouchés qu'exige l'état de ses fabriques et de sa navigation, il serait permis de croire qu'un gouvernement aussi éclairé (...) cesserait (...) de tenir le commerce du monde sous son joug »[149].

Depuis les bords de la Mer Noire, l'idée d'un ensemble continental homogène défiant les puissances maritimes anglo-saxonnes coule de source. Ce que suggère le chevalier Gamba, en ce premier quart du XIXe siècle, ce n'est rien moins qu'un marché eurasiatique avec une libre circulation de ses sujets et une protection douanière commune. Dans sa tentative de tracer un projet pour l'avenir, le chevalier de Gamba, dès 1823, tire conclusion que les puissances continentales européennes doivent s'associer dans un grand marché qui aurait pour entrepôt et centre névralgique la Mer Noire. Cette mer serait le lien entre Asie et Europe, entre le marché

147 Ibiden, pp. xxviii-xxix.
148 *Ibid.*, p. L et p. r. n.
149 *Ibid.*, p. xxxii-xxxiii.

européen et le marché du monde[150]. Gamba illustre le système qu'Halford John Mackinder définit en 1904 « qui tient l'Europe orientale tient le heartland, qui tient le heartland domine l'île mondiale, qui domine l'île mondiale domine le monde »[151].

- Blé et pétrole, le nouveau commerce en Mer Noire

Après la guerre de Crimée et à partir de 1860, le monopole d'Odessa se dissipe et aboutit à une plus grande répartition des exportations de céréales entre les ports russes de la Mer Noire. Dès le début du XIXe siècle, les céréales des terres noires d'Ukraine et des plaines polonaises supplantent tout autre produit. Les européens sont très soucieux de cette production, particulièrement les Français et les Anglais[152]. Dans la première moitié du XIXe siècle, les puissances occidentales maintiennent une surveillance étroite des flux de céréales sortant de Russie pour alimenter le marché mondial. En France en particulier, on suit avec attention les progrès d'équipement du Sud-est de la Russie, qualifiant le manque d'outil de « plus grande lacune de l'agriculture russe ». La France jusqu'à la Première Guerre mondiale sera l'une des premières pourvoyeuses d'investissements pour le développement de l'agriculture russe[153]. Pour la Grande-Bretagne, la question du blé russe est plus critique, puisque celui-ci représente 43,2 % de ses importations en 1860 pour ensuite connaître une certaine décrue jusqu'en 1913[154].

On sait que toute une façade des ports sur la Mer Noire, et principalement aux embouchures du Boug, du Dniepr et du Don, assure la sortie des énormes masses de blé, de seigle, d'orge, de maïs et d'avoine qui se répartissent dans les ports français, allemands et anglais.

Déjà, les voyageurs du début du siècle, alors que la Nouvelle Russie n'existait que depuis une vingtaine d'années, avaient noté les changements dans la région. Ceux-ci s'accélèrent à partir de 1815. Ainsi à Taganrog, sur la Mer d'Azov, un commerce du vin venu de la mer Égée se développe tant que l'on dit que les entrepôts de la ville contenaient autant de litres de vin que tous les entrepôts de l'Empire de Russie[155]. Le sel, récolté dans les lacs au nord de la Crimée

---

150 GAMBA, « Mémoire sur le transit des marchandises de France par l'Allemagne et la Russie sur Odessa », Tiflis, 27 mai 1823. MAEF. Corr. comra. Tiflis 1, fol. 59.

151 H.J. MACKINDER, "The geographical pivot of history. « *The Geographical Journal*, 1904, 23, pp. 421–37.

152 Maurice ZIMMERMANN, « Le commerce des blés russes et les ports de la Mer Noire », In: *Annales de Géographie*. 1913, t. 22, n°126. pp. 468-470.

153 *Ibid.*

154 J. HEFFER « Le marché du blé américain, 1860-1900. Une analyse structurale » In: *Histoire, économie et société*. 1986, 5e année, n°2. pp. 265-295.

155 G.M. JONES, *Travels in Norway, Sweden, Finland, Russia, and Turkey; also on the Coast of the Sea of Azov and of the Black Sea*, vol. 2, London, John Murray, 1827, page 142.

est exporté vers le Caucase, la Pologne voire même jusqu'à Constantinople[156]. Tandis que les foires de Leipzig et Lvov assurent l'écoulement des produits manufacturés européens vers l'Asie centrale par le biais des marchands arméniens et juifs, venus notamment de l'antique Caffa. La ville qui avait été détruite par les russes s'est relevée de ses cendres. Kherson qui avait été abandonnée se relève également, le Dniepr avait été endigué pour éviter les inondations d'hiver et les eaux stagnantes d'été, source de maladies[157].

C'est sur ce fond de reprise que commence l'exploitation industrielle du pétrole, exploitation dont la croissance ne sera stoppée que par la Première Guerre mondiale et la révolution bolchévique de 1917.

Les gisements de pétrole autour de la Mer Noire et la Caspienne sont connus depuis l'Antiquité. Strabon note des suintements de pétrole le long de la côte caspienne, et les Byzantins utilisaient le pétrole brut de la mer d'Azov comme base de leur arme, le feu grégeois. Le potentiel commercial de la substance n'est réalisé qu'au milieu du XIXe siècle.

En 1859, à Oil Creek, en Pennsylvanie, on fore pour la première fois un puits dans l'intention formelle de trouver du pétrole. Or cette substance, connue d'Hérodote et de la Bible, est exploitée sur divers points du globe depuis fort longtemps. Marco Polo en signalait déjà un important commerce à Bakou[158].

Avec la découverte et la mise en valeur des gisements de pétrole dans la presqu'île d'Ashperon sur la mer Caspienne, la Mer Noire est, entre le milieu du XIXe siècle et la Révolution russe au centre des flux d'énergie qui commencent à irriguer le commerce mondial. Elle redonne aussi à la Mer Noire ce rôle de plaque tournante entre l'Orient et l'Occident qu'elle avait eu durant le Moyen Âge et perdu avec les flux et reflux des conquêtes ottomanes et russes. De ce fait, la mer Caspienne qui a longtemps été l'objet de la convoitise anglaise et l'enjeu du Grand Jeu entre Londres et Moscou, via la Mer Noire, devient l'objectif de pénétration des occidentaux.

Le raffinage de pétrole brut en kérosène pour l'éclairage et comme lubrifiant industriel est principalement développé par la société de John D. Rockfeller Petroleum Standard qui domine le marché de la production et de la distribution à partir des champs de Pennsylvanie. Rapidement, d'autres groupes cherchent à briser la mainmise de la Standard sur l'exploitation et les transports internationaux de l'huile en se concentrant sur deux sources importantes dans la région des mer Caspienne et Mer Noire. L'une est Bakou, une ville perchée sur une

156 Jean, BARON DE REUILY, *Voyage en Crimée et sur les bords de la Mer Noire, pendant l'année 1803*, chez Bossange-Masson éditeur, Paris, 1806, page 47.

157 G.M. JONES, *Ibid.*, pages 295 à 300.

158 Marc POLO, *Le devisement du monde*, Op. Cit, Chapitre XIII : Arménie majeur.

péninsule qui s'avance dans la mer Caspienne, prise sous contrôle russe seulement au début des années 1800. Le pétrole est abord collecté à main d'homme dans des fosses creusées, mais à partir du milieu du siècle, des foreuses sont érigées sur le modèle de celles des champs de Pennsylvanie. La suppression du monopole officiel des tsars sur l'exploration pétrolière et son transport dans le début des années 1870 ouvre la porte à des industriels étrangers, parmi eux les frères suédois Nobel et les Rothschild. En seulement quelques décennies, la région de Bakou est devenue une forêt de derricks noirs coupés par des fleuves de boue grasse. L'autre grande source de pétrole se trouve de l'autre côté de la Mer Noire. Les puits de pétrole dans la région de Ploiesti, en Roumanie dans le Centre et le Sud, sont en opération depuis le milieu du siècle, et les puits de forage sont montés dans les années 1860 et 1870. Après l'indépendance en 1878, le pays développe sa propre industrie de raffinage, et les investisseurs internationaux, principalement des Allemands, ont rapidement des participations dans les entreprises pétrolières roumaines. En vérité, en Roumanie, au début du XXe siècle, les puits à main, d'une profondeur moyenne de 150 mètres, mais qui peuvent atteindre jusqu'à 300 m, sont encore très nombreux[159].

Le problème avec les champs de Bakou et Ploiesti est leur relative inaccessibilité. Ils sont assez loin de la mer. Bakou est enclavé dans la Caspienne, Ploiesti à l'intérieur des terres, à la fois loin du Danube et de la Mer Noire, et n'est pas desservie par des liaisons ferroviaires majeures. Jusqu'à tard dans le XIXe siècle, l'huile des puits est encore transportée comme au début du siècle : le pétrole brut est mis dans des barils de bois, puis transporté dans des wagons sur des routes impraticables.

L'ouverture d'une voie ferrée de Batoumi à Poti, dans les années 1880, fait de Batoumi le port principal pour l'exportation du pétrole russe. Après son arrivée au port en wagons-citernes, le pétrole brut peut être pompé dans les citernes océaniques nouvellement conçues et envoyé à travers la Méditerranée et au-delà. Les pipelines remplacent bientôt les wagons comme principal moyen de transport du pétrole, du champ au port.

Sur la côte ouest, la construction d'un réseau de chemin de fer autour de Costanza est en cours beaucoup plus tôt, puisqu'à la fin des années 1850, il est déjà l'un des principaux projets d'aménagement du territoire et de transport de Midhat Pacha, gouverneur de Bulgarie de 1862 à 1867[160]. De son côté, Ploiesti est un centre de distribution des denrées agricoles de la plaine roumaine avant de devenir courant années 1860 un centre d'extraction et de raffinage de

159 Maurice ZIMMERMANN. « Les gisements et la production actuelle du pétrole. « In: *Annales de Géographie*. 1910, t. 19, n°106. pp. 359-366.

160 Ali HAYDAR MIDHAT Bey [fils de Midhat Pacha], *Midhat-Pacha, sa vie, son œuvre*, Paris, Stock, 1908, chapitre 1, page 1 à 13.

pétrole. Il faudra attendre l'ouverture de la route Bucarest-Braşov en 1864 et la construction de la ligne de chemin de fer en 1882 pour que le désenclavement de Ploiesti soit effectif. Costanza (la Tomis grecque) est alors l'un des plus importants ports naturels de la côte ouest, exportant du blé et du pétrole vers la France et l'Angleterre. Tous ces travaux en font l'un des plus importants ports d'exportation de pétrole au monde d'avant la Première Guerre mondiale, hissant le pays à la quatrième place des producteurs mondiaux en 1913[161].

La région Mer Noire est, jusqu'aux dernières années du XIXe siècle, le principal producteur de pétrole au monde, grâce à l'exploitation caucasienne. Cependant, dès avant la guerre de 1914-1918, celle-ci passe au deuxième rang, très loin derrière les États-Unis, avec une production comptant pour 30.3% en 1917 du total mondial, contre 60.8% pour la République nord-américaine[162]. Le principal problème de l'extraction dans la région, est qu'elle est limitée à quelques points : la péninsule d'Apchéron et sa capitale Bakou ; Groznyï, plus au Nord, sur la Caspienne ; Maïkop, à l'autre extrémité de la Ciscaucasie, près de la Mer Noire. Or, de ces trois régions exploitées, les deux dernières fournissent exclusivement la Russie, qui a des grands besoins de pétrole, pour l'éclairage dans les campagnes, pour sa forte navigation fluviale et même pour ses transports ferroviaires dans la Russie du Sud. C'est seulement de Bakou que le pétrole caucasien peut être exporté vers l'Europe occidentale, par le pipeline et la voie ferrée qui unissent Bakou à Batoum. Et c'est précisément la production de Bakou qui est la plus touchée par la guerre mondiale et par la guerre civile russe. En 1924, le Caucase ne produit que 6 155 000 t de pétrole (les trois quarts de la production de 1913) : ce chiffre ne représente pas beaucoup plus que les besoins intérieurs du pays.

L'exportation caucasienne, qui n'a jamais été très forte, est, à la fin de la Première Guerre mondiale, réduite presque à néant. La question qui se pose alors pour les européens est de savoir si l'exportation du pétrole d'Asie Centrale, via Bakou et le port de Poti sur la Mer Noire, permet l'affranchissement de l'Europe occidentale du pétrole américain[163].

Du reste, la Russie, devenue Union soviétique, prise dans sa course à l'industrialisation et à la construction du socialisme dans un seul pays ne met pas son pétrole à l'exportation. À la veille de la Seconde Guerre mondiale, les ports de la Mer Noire voient leur activité d'exportation s'effondrer, tandis que leurs populations sont réquisitionnées pour la mise en œuvre de grands travaux comme le canal Dniepr-Volga ou les barrages sur le Don.

---

161 Geneviève VERGEZ-TRICOM. « Le pétrole en Roumanie. « In: *Annales de Géographie*. 1923, t. 32, n°177. pp. 281-284.

162 Fernand MAURETTE, « Le pétrole. Étude de géographie économique » In: *Annales de Géographie*. 1926, t. 35, n°193.pp.1.url : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_1926_num_35_193_8400 Consulté le 10 octobre 2011.

163 *Ibid.*

Cependant, la Mer Noire en 1937 reste la première façade maritime de l'URSS puisque la moitié de son commerce se fait par cette mer. De ce point de vue, il n'y a pas vraiment de changement par rapport au XIXe siècle[164], si ce n'est que la quantité de denrées passant par les détroits est nettement en recul par rapport à 1913. De plus, la région connaît entre 1915 et 1945 les affres d'un « remodelage », à la fois social, politique et ethnique qui va complètement bouleverser le paysage pontique.

C. Le mouvement des Empires : de Catherine à Staline

- la question de l' « homme malade » de l'Europe

La grande affaire du XIXe siècle est l'avancée de la Russie vers le sud, vers les détroits. Cet Empire qui se veut européen en colonisant les terres d'Ukraine et le Caucase n'européanise-t-il pas la Mer Noire ? C'est ce que pense dans un premier temps l'Europe éclairée, s'émerveillant des prouesses de la Russie de Catherine – « Cléopâtre du Nord » – dans sa guerre contre les Tatares.

La Russie, soucieuse de se conserver une voie d'accès vers l'Europe, se tourne résolument vers le Sud-ouest à partir de 1815 pour tenter d'étendre son emprise sur les détroits. Mêlant à cette nouvelle vision stratégique des idées panslavistes et de rétablissement de l'antique Empire romain orthodoxe de Constantinople, les nouvelles ambitions de Moscou inquiètent les puissances d'Europe occidentale. Celles-ci voient avec inquiétude toute tentative d'hégémonie de la Russie sur l'immense étendue terrestre qui s'étendrait du Péloponnèse au Pacifique.

Les tentatives du Tsar de créer une grande Bulgarie, alliée de Moscou aux portes de Constantinople, relèvent du calcul stratégique de garder les Détroits à portée de canon et en cas de nouvelle victoire, reprendre définitivement le contrôle de Constantinople. Toute la stratégie des tsars du XVIe au XVIIIe siècle est de sécuriser ses confins ou Krai – d'où vient le nom de l'Ukraine – et de verrouiller la Mer Noire, d'en faire un lac russe, ce qui avait déjà été le cas avec le Traité d'Unkiar-Skelessi jusqu'à ce que ce traité soit déchiré par la Convention de Londres. Ce faisant, Moscou aurait eu les mains libres pour pouvoir développer ses relations avec l'Asie Centrale sans craindre un Empire ottoman soutenu par la Grande-Bretagne. Elle aurait pu concentrer son attention vers l'Inde et menacer l'Empire

164 Jean GOTTMANN, « Tendances du commerce extérieur de l'U.R.S.S. » In: *Annales de Géographie*. 1937, t. 46, n°260. pp. 210-212. url : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_1937_num_46_260_12214 Consulté le 10 octobre 2011.

britannique[165]. En interdisant l'accès de la Mer Noire aux navires de guerre occidentaux et en obtenant des bases sur la Méditerranée, Moscou aurait alors atteint ses objectifs géostratégiques millénaires, accéder à des mers chaudes et faire irruption sur la scène mondiale.

Dans cet élan, l'expansion russe rencontre l'opiniâtre résistance de l'Angleterre, qui n'a pas attendu les travaux de Mackinder pour comprendre toute la menace que représenterait pour elle l'accession à la puissance navale d'une masse continentale telle que la Russie.

Pour contrecarrer un tel projet, les Européens voient en l'Empire ottoman un obstacle bien faible qu'il faut soutenir, cette lutte connaît son point culminant avec la guerre de Crimée, résultant de la volonté géostratégique de la Grande-Bretagne de contenir la puissance russe, du désir de la France de sortir de son isolement diplomatique postnapoléonien et du rêve panslaviste de Nicolas Ier.

La marche de la Russie sur Constantinople se résume en trois actes, partant du traité d'Andrinople signé en 1829 et donnant à la Russie l'avantage, après une guerre contre la Porte. L'Empire russe se voit reconnaître la souveraineté sur la rive orientale de la Mer Noire, en particulier sur l'actuelle Géorgie et une grande partie du territoire actuel de l'Arménie. Sur la rive occidentale de la Mer Noire, la Russie progresse jusqu'au delta du Danube, occupant la Bessarabie, tandis que la Serbie voit son autonomie renforcée. De leur côté, les insurgés grecs, partiellement responsables du déclenchement de cette guerre russo-ottomane, n'obtiennent pas encore l'indépendance pour leur pays, mais la voient poindre à l'horizon, ce qui est entériné en juillet 1832 par le traité de Constantinople. Avec ce traité commence réellement le début du grand affaiblissement de l'Empire ottoman et l'ambition russe sur la région pontique commence à prendre corps.

Parallèlement, le Sultan ne peut pas empêcher certains de ses vassaux de prendre de plus en plus d'autonomie. C'est le cas du gouverneur d'Égypte, Mehmet-Ali qui se soulève contre son suzerain en 1831 et menace Constantinople en décembre 1832. Devant cette catastrophe, le Sultan se jette dans les bras de la Russie qui se proposait de défendre Constantinople[166].

La flotte de Sébastopol entre dans le Bosphore, 15 000 Russes débarquent à Scutari et 45 000 franchissent le Danube « pour sauver le sultan », alors même qu'Ibrahim – le fils de Mehmet – occupait Kutahia à 350km de Constantinople. Le 20 février 1833, la flotte russe mouille devant Constantinople. En mars, une avant-garde russe y prend position, l'armée se massant

165 Garik GALSTYAN, *Les intérêts géopolitiques russes dans la région caspienne, rivalités anciennes, enjeux nouveaux*, L'Harmattan, 2007, pages 67 et suivantes.

166 Yves TERNON, *Empire ottoman: le déclin, la chute, l'effacement*, Ed. du Félin, 2002.

sur le Danube. La France, l'Autriche et la Prusse s'unissent alors pour inviter le sultan à faire de suffisantes concessions à son vassal et celui-ci à les accepter.

Le traité de Kutahia, 4 mai 1833 attribue au pacha d'Égypte la Syrie entière et la province d'Adana. Le 8 juillet 1833, le Comte Orlov[167] signe avec l'Empire ottoman le traité secret d'Unkiar-Skelessi, qui stipule une alliance offensive et défensive de huit années entre la Russie et la Turquie. Celle-ci peut compter sur l'assistance de toutes les forces russes et s'engage seulement à fermer les Dardanelles aux ennemis du tsar. Le traité d'Andrinople avait fini le premier acte du grand drame de la question d'Orient ; celui d'Unkiar-Skélessi en termine le deuxième toujours au profit de la Russie[168]. Après avoir commencé le démembrement de la Turquie, le tsar vient de placer cet empire sous son protectorat, et si l'Europe n'y met d'obstacle, ce protectorat sera bientôt une domination.

L'Europe tente d'y mettre obstacle, en calmant les ardeurs des Égyptiens notamment. Cependant ceux-ci, comptant sur les divisions des Européens, refusent les propositions de la Porte, soutenue par Londres[169]. À l'automne 1840, les troupes égyptiennes sont mises en déroute et il aurait fallu d'un rien pour que la Porte, aidée par l'Angleterre ne reprenne pied en Égypte, mais l'Autriche, soucieuse de préserver ses relations avec la France, oblige la quadruple alliance à adopter une note du 31 janvier 1841 invitant la Porte à garantir à Mehmet-Ali la possession héréditaire de l'Égypte. Un hatti-chérif[170] du 19 avril 1841 règle ainsi les choses, et le premier traité de Londres du 13 juillet déclare la question close ; le second traité, le même jour, où la France se joint aux quatre puissances, garantit par Convention la neutralité des détroits.

La convention des détroits marque un double succès pour le Royaume-Uni. Celui-ci démontre qu'il peut obliger la France à se fondre humblement dans « le concert européen » et contenir la Russie, obligée de renoncer à la clause secrète d'Unkiar-Skélessi, puisque le nouveau traité ferme les détroits à toutes les marines militaires. Le troisième acte du drame qui se joue autour de Constantinople se termine donc à l'avantage de l'Angleterre.

---

167 Dont le père et l'oncle battirent les Turcs au large du Péloponnèse pendant la guerre de 1768-1774 à la bataille de Tchesmé en 1770.

168 Yves TERNON, *Ibid.*

169 Et pas par Paris, qui passait pour être un soutien des Égyptiens. D'ailleurs, la signature du traité le 17 juillet est communiquée le 17 au Cabinet Thiers et devient public en France le 25. La Bourse de Paris à cette nouvelle et devant la crainte de voir la France isolée recule de 19 points en deux mois. Voir Adolphe D'ANGEVILLE, *La Vérité sur la question d'Orient et sur M. Thiers*, Delloye (Paris),1841et les mémoires de Guizot, Ambassadeur de France à Londres, chapitre XXXI, F.GUIZOT, *Mémoires pour servir l'Histoire de mon temps, Tome cinquième - 1840*, Paris, Michel Levy Frères éditeurs,1862.

170 Décret en turc.

Cependant, le tsar Nicolas, inquiet de voir la Turquie se régénérer, ne renonce pas à la politique initiée par Pierre le Grand de pousser vers le Sud-ouest de l'Empire. Dès 1844 il propose à l'Angleterre de s'entendre sur le partage de la Turquie, mais le cabinet anglais fait la sourde oreille[171]. Rachid Pacha continue à imposer la réforme à l'Empire, et le tsar voit le danger de cette politique grandir[172]. Surtout, la réforme mettant les populations chrétiennes de l'Empire sur un pied d'égalité avec les sujets musulmans et leur intégration dans la vie civile a le potentiel de lever à l'Empire russe l'un de ses principaux arguments pour intervenir dans les affaires de l'Empire ottoman : la protection des populations chrétiennes orthodoxes, dites grecques. C'est sur ce sujet précisément que la crise qui devait aboutir à la Guerre de Crimée s'amorce. Un conflit d'influence, insignifiant à l'origine, vient de se produire entre la France et la Russie à propos des sanctuaires chrétiens de Palestine dont chacune revendiquait la protection.

Au cours des négociations entamées, sur le conseil de l'Angleterre, par la France avec la Russie, le prince Mentchikov fait, le 28 février 1853, son entrée à Istanbul en qualité d'envoyé extraordinaire du tsar. Son but explicite est d'imposer à la Porte une convention garantissant à l'Église grecque sa liberté religieuse et ses privilèges temporels. L'Ambassadeur insiste pour qu'un traité entre la Porte et Saint-Pétersbourg soit signé pour rendre ces dispositions définitives. En réalité, cela revient à imposer au Sultan Abd-ul-Medjid un ensemble de conventions qui aurait fait, pour ainsi dire, descendre la Turquie au rang de puissance tributaire[173]. Après trois mois de mission, le Prince de Menschikoff se retire. La Porte ottomane n'a pas cédé aux demandes du Prince. Sur la question des lieux saints, le Sultan est tout à fait disposé à accéder aux demandes de la Russie. Cependant, cette dernière présente ses demandes sans ménagement aucun pour la souveraineté ottomane, surtout, elle va jusqu'à dicter au cabinet de Constantinople le traité que celui-ci devait signer avec Saint-

171 Yves TERNON, *Ibid.*

172 Notamment la modernisation de l'armée ottomane, voir Edward J. ERICKSON (lieutenant-colonel), *The Sultan's Army: A History of the Ottoman Military, 1300-1923*, Londres, Routledge, 2006 et Odile MOREAU, *L'Empire ottoman à l'âge des réformes*, Institut français d'études anatoliennes / éd. Maisonneuve et Larose, 2007 (ouvrage issu d'une thèse de doctorat en histoire), c'est aussi en substance l'argument de Palmerston face à Guizot pour la défense de l'Empire ottoman « Un État qui est un cadavre, un corps sans âme et qui tombe en lambeaux, ce sont là des figures auxquelles il ne faut pas croire ; qu'un État malade retrouve des territoires pour y lever de l'argent et des hommes, qu'il remette de la régularité dans son administration, il se guérira, il redeviendra fort. C'est ce qui arrive déjà en Turquie ; le hatti-schériff de Reschid-Pacha s'exécute ; ses bons effets se développent. » dans GUIZOT, Op. Cit, chapitre XXVIII.

173 Note officielle (1re) remise par le Prince Menschikoff au Ministre des Affaires Étrangères de la Sublime-Porte, le 4 (16) mars 1853 et Note verbale (2e) remise par le Prince Menschikoff au Ministre des Affaires Étrangères de la Sublime- Porte, Péra le 7 (19) avril 1853 et Projet de Sened joint à la note verbale (3e) remise par le Prince Menschikoff au Ministre des Affaires Étrangères de la Sublime- Porte, Péra le 23 avril (5 mai) 1853 dans A. UBICINI, *La Question d'Orient devant l'Europe, Documents officiels, manifestes, notes, firmans, circulaires, etc, depuis l'origine du différend, annotés et précédés d'une exposition de la Question des lieux-Saint*, Paris, Dentu, 1854.

Pétersbourg[174]. Peu de temps après le départ du Prince Menschikoff, le gouvernement russe informe que jusqu'à ce que la Porte signe le traité « *sans variantes* »[175], la Russie occuperait les Principautés danubiennes afin de prendre des garanties. La guerre qui suit, connue sous le nom de guerre de Crimée marque la fin d'une ère pour la Mer Noire et d'une époque pour l'Europe.

- La guerre de Crimée et la conférence de Berlin ou l'intervention européenne au-delà du Bosphore

En termes stratégiques, la guerre a montré la volonté des pays d'Europe occidentale à intervenir au nom des Ottomans et de s'assurer qu'aucune puissance unique, surtout pas les Russes, puissent tirer indûment profit de la faiblesse de l'Empire[176].

La guerre de Crimée est considérée comme étant la « première guerre moderne »[177]. On y voit apparaître de nouvelles armes et de nouvelles blessures. Les fusils à canon rayé, employés pour la première fois à grande échelle par les Français et les Britanniques, décuplent la portée du tir d'infanterie et font des ravages dans les rangs russes. Les obus et les boulets explosifs font plus de morts que les armes blanches. Au cours du conflit, le chemin de fer est pour la première fois utilisé de façon tactique et le télégraphe électrique permet des communications plus rapides y compris avec le pouvoir politique. Ainsi, la nouvelle du refus russe de souscrire à la version ottomane de la note de Vienne met moins de 5 jours à faire le trajet de Vienne à Constantinople en septembre 1853[178].

L'une des grandes conséquences de la guerre de Crimée pour la Mer Noire est l'établissement d'un nouveau corpus de droit international, où les États d'Europe occidentale se trouvent garants du statut de la mer. À partir de 1856, l'embouchure du Danube et les détroits passent à chaque nouvelle crise un peu plus dans les champs d'application du droit publique international européen. Entre 1856 et 1878, le statut du Danube et des détroits devient une question de droit international, et non simplement un produit dérivé de l'équilibre du pouvoir entre deux empires qui s'affrontent. Ainsi, à chaque nouveau conflit, le Concert européen étend la portée de ce droit. En plus de la Commission européenne des Bouches du Danube

---

174 *Ibid*, 23 avril (5mai) 1853, dans A. UBICINI.

175 Lettre du Comte de Nesselrode à Rechid pacha, Saint-Pétersbourg, le 19 mai (31) mai 1853, dans A. UBICINI

176 La guerre russo-turque qui débute en octobre 1853, est interprétée par Karl Marx comme « le début d'une nouvelle poussée d'expansion russe conduisant à la mainmise totale de la Russie sur la Turquie, l'occupation de Constantinople et des détroits et la transformation de la Mer Noire en un « lac russe » » dans Karl MARX, *Œuvres politiques*, tome III, p. 23.

177 A. GOUTTMAN, *La guerre de Crimée : 1853-1856 : la première guerre moderne*, Paris, Perrin, 2006.

178 La nouvelle officielle du refus de la Russie arrive à Constantinople le 21 septembre, par dépêches datées de Vienne, le 16, transmises à Semlin par télégraphe, et apportées à Constantinople par des courriers extraordinaires.

créée en 1856 – et dont la juridiction territoriale est étendue avec le Traité de Berlin -– une commission européenne pour la Roumélie orientale voit le jour en 1878 au congrès de Berlin. Elle a pour mission de gérer l'administration et les finances de la province[179]. En 1856, le contrôle de la bouche du Danube était formellement retourné aux Ottomans, mais une commission internationale est créée pour garantir la liberté de navigation. Il s'agit de la première expérience d'institutionnalisation d'une coopération internationale. De son côté, la mer et les détroits sont déclarés hors limites pour un navire de guerre battant n'importe quel drapeau, même les enseignes russes et ottomanes, une disposition qui devait être garantie par les puissances alliées.

Cette guerre menée par les deux puissances européennes de l'époque contre une Russie devenue trop puissante met le monde pontique au cœur des familles des soldats européens, en plein dans l'imaginaire des nations belligérantes. Les exploits des troupes alliées en Crimée sont relatés dans une vague d'écriture populaire. On trouve des analyses des mouvements des troupes et des techniques de fortification dans les mémoires d'anciens officiers britanniques et français[180]. Une nouvelle race d'écrivain-journaliste y voit le jour, le correspondant de guerre rapporte les mots de la guerre et raconte l'héroïsme des soldats, les bons mots des officiers[181], tandis que dessinateurs et photographes – une autre nouvelle profession – en fournissent les images[182].

Dans l'hiver qui suit, les correspondants de la presse écrite font état du traitement scandaleux des soldats blessés. Florence Nightingale propose l'organisation d'une prise en charge des blessés, introduisant des méthodes de soins modernes[183]. C'est au cours de cette guerre que pour la première fois un photographe est engagé par un gouvernement pour faire un reportage photographique. C'est ainsi que le Britannique Roger Fenton réalise environ 360 photos entre mars et juin 1855. Bien qu'il ne bénéficie pas d'une mission officielle du gouvernement britannique, il est suivi peu de temps après par d'autres photographes, comme James

179 Article 19, Traité de Berlin, 13 juillet 1878 et Article 23, et Voir ED. ENGELHARDT, « Les embouchures du Danube et la Commission instituée par le Congrès de Paris », La Revue des Deux Mondes, Juillet/Août 1870 (Première quinzaine), Paris et Commission européenne du Danube (Galatz). La Commission européenne du Danube et son œuvre, de 1856 à 1931. 1931, pour la Commission de Roumélie orientale voir, Charles Serkis, La Roumélie orientale et la Bulgarie actuelle, étude d'histoire diplomatique et de droit international, thèse, Université de Paris. Faculté de droit, 1898.

180 Ces analyses sont testées au moins une décennie plus tard dans la guerre civile américaine.

181 Le « j'y suis, j'y reste » du général Patrice de Mac-Mahon, au reste, il n'a jamais confirmé avoir tenu ces propos.

182 F. DENOYELLE, « Correspondance inédite de Crimée (1855-1856) » (Jean-Charles Langlois); « La photographie, la peinture, la guerre » (François Robichon et André Rouillé), Réseaux, 1992, vol. 10, n° 55, pp. 243-244. url : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/reso_0751-7971_1992_num_10_55_2045 Consulté le 22 octobre 2011.

183 Voir Orlando FIGES, *Crimea. The Last Crusade*, Penguin Books, 2010.

Robertson. En France, ce sont les lithographes comme Daumier, Cham et Vernier qui rendent compte de manière satirique à la population[184]. Les photographies des champs de bataille sont publiées dans la presse londonienne, provoquant un certain émoi du public non sans effet sur le gouvernement britannique. La guerre de Crimée marque ainsi la naissance balbutiante des opinions publiques[185].

La Russie finit par dénoncer les termes du Traité de Paris et dans le dernier grand conflit russo-turc, en 1876-1878, les troupes russes avancent dans les Balkans et menacent Constantinople elle-même. Sa prise n'est évitée qu'en raison de la diplomatie musclée de la Grande-Bretagne et des pressions de l'Autriche-Hongrie sur le cabinet de Saint-Pétersbourg[186].

Le premier traité issu de cette guerre est extrêmement dur avec l'Empire ottoman. La Porte perd la quasi-totalité de ses territoires dans les Balkans et recule dans le Caucase.

Il est signé à San Stefano, non loin de Constantinople le 3 mars 1878[187].

L'Angleterre et l'Autriche-Hongrie se sont opposées à ce traité qui, selon elles, donnait trop l'ascendant à la Russie sur Constantinople. Elles craignaient qu'une Bulgarie puissante ne devienne un satellite de la Russie et une menace pour l'Empire ottoman[188]. En cela, elles suivaient les leçons que l'Histoire pouvait donner des relations tumultueuses entre Byzance et les peuples slaves et la menace stratégique que firent peser tout au long du Xe siècle sur

---

184 Pour les photos de Fenton, voir EO- 238 –FOL sur le site Richelieu de la BNF, pour les photos de Robertson, voir à la BNF, site Richelieu sous la côte EO- 89 –FOL, pour les lithographies sous la côte RESERVE QB- 370 (145) -FT 4 < Fol. 7 > pour Daumier, côte RESERVE QB- 370 (144) -FT 4 < Fol. 40 > pour Cham et RESERVE QB- 370 (145) -FT 4 < Fol. 19 >, lithographie publiée dans le journal le *Charivari* entre 1854 et 1856

185 Voir S. MARKOVITS, *The Crimean war in the British imagination*, Cambridge university press, 2009

186 Ferdinand LECOMTE, *Guerre d'Orient en 1876-1877: esquisse des événements militaires et politiques*. B. Benda, 1877 (Volume 1) et 1878 (Volume 2). - Adamant Media Corporation, Volume 1. Elibron Editeur, voir les annexes et la note de Londres.

187 Ce traité réorganise les anciennes possessions balkaniques de l'Empire ottoman :

- La plus importante disposition de ce traité est la reconnaissance de l'indépendance de la Bulgarie englobant la quasi-totalité des bulgarophones, soit la plus grande partie de la Macédoine et s'étendant de la mer Égée au Danube et à la Mer Noire ;
- L'indépendance de la Serbie, du Monténégro et de la Roumanie est aussi reconnue. La Roumanie cède le sud de la Bessarabie à la Russie et reçoit la moitié nord de la Dobroudja en échange (la moitié sud devenant bulgare) ; la Bosnie-Herzégovine devient autonome ;

Dans le Caucase, la Russie reçoit des portions de territoire de l'Empire ottoman peuplées de Géorgiens et d'Arméniens (Ardahan, Artvin, Batoumi, Kars, Oltu et Bayazet)

Dans l'Empire ottoman même, le Sultan s'engage à garantir la sécurité de ses sujets chrétiens. Dans « San Stefano, Treaty of », dans *Encyclopædia Britannica*, 2005. Et Jacques-Alain de SEDOUY, Op. cit., page 379 et suivante.

188 Michel HELLER (trad. Anne Coldefy-Faucard), *Histoire de la Russie et de son empire*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Histoire », 2009, 985 p.

Constantinople l'existence d'une Bulgarie et les campagnes de Jean Tzimiskes dans la région pour dégager la capitale impériale[189].

Quatre mois plus tard, le 13 juillet 1878, à la suite du congrès de Berlin, le traité de Berlin abolit celui de San Stefano. Il institue une petite principauté de Bulgarie entre le Danube et le Balkan, vassale du Sultan, et la province ottomane autonome de Roumélie orientale, tandis que la Macédoine reste turque.

Ce traité concerne donc principalement les Balkans et le Caucase, que la Russie a cherché à réorganiser lors du traité de San Stefano. Il est, par rapport à San Stefano, nettement moins sévère pour l'Empire ottoman, et moins avantageux pour les chrétiens sujets du Sultan. Il marque néanmoins un certain recul de la puissance ottomane. La Bosnie et l'Herzégovine passent sous le contrôle de l'Autriche; la Serbie, le Monténégro, la Grèce s'agrandissent ; enfin, la Bulgarie, comme la Roumélie orientale, devient autonome ; la Grèce bénéficie d'un aménagement frontalier en Thessalie. Par ailleurs, le traité donne au Royaume-Uni l'île de Chypre, à la France la possibilité d'occuper la Tunisie et un droit de protection sur les maronites du Liban, et à l'Italie la possibilité d'occuper la Tripolitaine.

Ce nouveau traité laisse de durables ressentiments en Bulgarie, dont les deux entités ne pourront s'unir qu'en 1888 et dont l'indépendance ne sera reconnue qu'en 1908. Ses conséquences durent jusqu'au milieu du XXe siècle, la Bulgarie essayant vainement de revenir dans ses frontières de San Stefano, durant les guerres balkaniques et en s'alliant durant les deux guerres mondiales à l'Allemagne[190].

Dans le même temps, le Traité de Berlin, s'il donne son indépendance à la Bulgarie, celle-ci se doit dans sa Constitution de « respecter les principes du droit public moderne : la jouissance des droits civils et politiques pour tous les citoyens sans distinction de croyances ni de confessions »[191], c'est-à-dire de calquer sa Constitution sur les Constitutions des États libéraux d'Europe occidentale. Les puissances européennes, en plus d'imposer leur ordre, imposent leur mode de gouvernance aux peuples de l'Europe du Sud-est et des bords de la Mer Noire.

189 SORLIN I., « Les traités de Byzance avec la Russie au Xe siècle (II) » In: *Cahiers du monde russe et soviétique*. Vol. 2 N°4. pp. 447-475. url : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/cmr_0008-0160_1961_num_2_4_1484 Consulté le 11 novembre 2011.

190 Georges CASTELLAN, *Histoire des Balkans : XIVe - XXe siècle*, Fayard, Paris, 1999.

191 Charles SERKIS, *Ibid.*, 1898, page 48.

Les Balkans après le congrès de Berlin[192]

Après le congrès de Berlin, le développement industriel de la Russie déplace vers ses régions périphériques son centre de gravité économique, les pays riverains de la Baltique et de la Mer Noire se développent vite — et surtout l'Ukraine, naguère encore steppe abandonnée à des pasteurs semi-nomades, est devenue, grâce à la richesse des terres noires, aux gisements de houille du Donetz et de fer du Krivoï-Rog, le grenier et la principale région industrielle de toutes les Russies.

Le « boom » économique des années 1880-1912 ne fait pas seulement pousser de nouvelles villes et apparaitre des zones industrielles autour de la mer. Les touristes européens et les commerçants affluent dans la région, important contre l'or noir et le blé l'idée de « Nation » préparant le terrain à la construction des futures nations pontiques dans l'après Première Guerre mondiale.

192 Crédits cosmovisions.com.

- Les mouvements de population dans l'entre-deux-guerres

La Nouvelle Russie prospère jusqu'en 1914. La colonisation slave y prend un aspect de masse au XVIIIe siècle et est organisée par le prince Potemkine, avec les Russes et des Ruthènes. Il a l'intention d'en faire une Nouvelle Grèce, tandis qu'Ekaterinoslav aurait été la troisième ville de l'Empire. C'est pourquoi de nombreuses villes fondées à l'époque reprennent les noms des antiques colonies grecques de la Mer Noire ou bien reçoivent des noms grecs (Odessa, Tiraspol, Nikopol, Chersonèse, Théodosia, Eupatoria, Sébastopol, Simferopol, Melitopol, Stavropol, etc.), tandis que les études archéologiques se multiplient. Ces nouvelles villes attirent une foule bigarrée et cosmopolite d'artisans, de commerçants, de marins et d'ouvriers, comme Odessa (avec une forte minorité juive), construite et administrée par un Français, le duc de Richelieu, aussi gouverneur de Nouvelle Russie[193] sous le règne d'Alexandre Ier, ou bien Novorossiisk, Nikolaïev, Chersonèse. Sébastopol devient l'arsenal de la flotte russe de la Mer Noire.

Outre les colons slaves (la majorité venant de Petite Russie, l'actuelle Ukraine), l'Empire russe établit ici des Allemands en grand nombre, ainsi que des Arméniens, Bulgares, Serbes et Grecs fuyant l'Empire ottoman. Des Moldaves de Bessarabie, en quête de bonnes terres, et des Juifs venus de Pologne et d'Allemagne, s'y ajoutent.

Sur les côtes et l'arrière-pays de la Colchide et du Kouban, les Cosaques vivent au côté d'Arméniens, d'Allemands, de Juifs, de Turcs et de Géorgiens. Les tribus Tcherkesses et Quabardes du Caucase servent de guide aux caravanes, explorateurs, troupes qui souhaitent franchir les cols du Caucase pour se rendre en Perse depuis les villes de Novorossiysk, Tuapse et Poti[194].

Autour des Limans du Danube, les Lipovènes[195] – descendant des Vieux croyants – vivent au côté des Roumains, Turcs et Grecs principalement dans la ville de Vylkove en Ukraine actuelle et Tulcea en Roumanie[196].

---

193 Emmanuel de WARESQUIEL, *Le duc de Richelieu*, Paris, Perrin, 2009.

194 Pour un aperçu de la société et des activités des peuples du Caucase voir Chantal LEMERCIER-QUELQUEJAY. « La structure sociale, politique et religieuse du Caucase du Nord au XVIe siècle. » In: *Cahiers du monde russe et soviétique*. Vol. 25 N°2-3. Avril-Septembre 1984. pp. 125-148. L'article se focalise sur ces peuples au XVIe siècle, cependant, nous savons qu'au XIXe et au début du XXe siècle, la région bien que totalement intégrée à l'Empire russe n'avait pas réellement changé. Confins militaires sous la garde des Cosaques, seule la Géorgie avait réellement bénéficié d'investissements de la part de Saint-Pétersbourg. Entre le massif du Caucase et le Don, la région restait à l'état de steppes ponctuées de villages dans les campagnes et quelques villes sur la côte. Pour un aperçu de ces investissements, voir MINISTERE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE. DIRECTION DES PORTS DE COMMERCE, PORTS DE COMMERCE DE LA RUSSIE D'EUROPE. *Aperçu général, Mer Blanche, Mer Noire, Mer Baltique et Mer d'Azor*, St Pétersbourg : Sté R. Golické et A. Willborg, 1908, BNF, 4- M- 3288.

195 Lipovènes ou Липоване en russe (chaussés d'écorce de tilleul) est le surnom des anciens « Raskolniki », orthodoxes vieux-croyants appelés parfois « les Cathares russes », partis de Russie à la fin du XVIIe siècle, lorsque cette dernière s'est « pervertie » (à leurs yeux) en adoptant une série de réformes religieuses. Persécutés

Le littoral pontique russe en 1862[197]

Régions	Population en millions	Russes, %	Ukrainiens, %	Juifs, %	Allemands, %	Grecs, %	Tatars, %	Moldaves, %	Bulgares, %
Bessarabie	1,9	6	4	7	4	1	0	73	5
Ekaterinoslav	1,8	16,1	68,2	4,7	3,8	2,3	0,8	0,9	0,8
Kouban	1,9	43	47	0	0	0	0	0	0
Stavropol	0,9	55	37	0	0	0	0	0	0
Tauride	1,4	28,7	39	10,9	3,3	1,3	10,6	3,2	3
Chersonèse	2,9	7,4	60,4	7	4	8,6	2,6	9	1
Mer Noire	0,06	43	16	0	0	10	0	0	0

La Première Guerre mondiale sonne la fin de la région telle qu'elle l'a été depuis au moins un siècle. Elle est ravagée durant 28 ans par la Première Guerre mondiale, la guerre civile russe, la collectivisation, le génocide du Holodomor, la Seconde Guerre mondiale et des déportations : sa population diminue, et en 1948 certains groupes ont presque disparu (Juifs, Allemands, Grecs, Moldaves, Roms, Tatars).

La Mer Noire méridionale connaît le même mouvement d'épuration durant la même période. Ainsi, l'échange de minorités, volontaire en principe entre la Bulgarie et la Grèce, forcé entre cette dernière et la Turquie, est un sujet qui a déjà été étudié en tant que premier exemple, dans l'histoire contemporaine, pouvant servir à d'autres échanges du même genre. On se souvient notamment de l'étude détaillée de Stephen P. Ladas, parue à New York en 1932, et intitulée *The Exchange of Minorities. Bulgaria, Greece and Turkey*. La partie originale du livre de Pentzopoulos est celle où il nous montre ce que sont devenus ces réfugiés en Grèce (mais en Grèce seulement)[198].

---

par le gouvernement du tsar Pierre le Grand, ils sont pourchassés par les cosaques et trouvent refuge dans la principauté roumaine de Moldavie et dans l'Empire ottoman alors maître des abords de la Mer Noire. Là, autour des « limans » du bas-Danube et de la Mer Noire, ils rencontrent des Grecs et des Roumains qui leur apprennent la pêche, jusqu'à récemment leur principale activité. Ils n'ont plus de mère patrie, et pour cette raison ne se définissent pas comme Russes, même si 90 % des Lipovènes sont russophones (un russe du XVIIIe siècle, pas très compréhensible pour un russophone contemporain).

196 Voir Jacques BETHEMONT. « Le delta du Danube et son intégration dans l'espace économique roumain. « In: *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 50 n°1, 1975. pp. 77-95.

197 Dans DE WARESQUIEL, Op. Cit.

198 Dimitri KITSIKIS. Dimitri PENTZOPOULOS, "The Balkan Exchange of Minorities and its Impact upon Greece", *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 1965, vol. 20, n° 5, pp. 1076-1077.

Recensement pour la Thrace occidentale en 1921[199]

	Turcs	Grecs	Bulgares	Juifs	Arméniens
Komotini	59 967	8 834	9 997	1 007	360
Alexandropolis	11 744	4 800	10 227	253	449
Sufli	14 736	11 542	5 490	-	-
Xanthi	42 671	8 728	552	220	114
Total	129 118	33 904	26 266	1 480	923

Il convient de souligner que le sud des Balkans et la Turquie connaissent, dès le début des années 1910, d'importants mouvements de population en raison du climat d'instabilité qui y prévaut et des troubles politiques, donc bien avant le traité de Lausanne de 1923. Ainsi, à l'époque des guerres balkaniques, ce sont plusieurs dizaines de milliers de musulmans qui quittent leurs foyers à Yannina, à Salonique, à Kavala, en Crète ou dans les Cyclades pour aller s'installer en Anatolie.

Lorsque débute la Première Guerre mondiale, on voit de même des vagues migratoires de Grecs de Cappadoce, de la Mer Noire ou de la côte égéenne de l'Asie mineure envahir la Grèce continentale. La mainmise des Hellènes sur l'Asie mineure en 1919 encourage momentanément un certain nombre de ces émigrants à rentrer chez eux. Néanmoins, l'entrée des troupes kémalistes dans Smyrne, en septembre 1922, entraîne un demi-tour, cette fois définitif. En l'espace de quelques semaines, près de 500 000 Grecs orthodoxes d'Asie mineure sont évacués vers la Grèce.

Le traité de Lausanne remplace le traité de Sèvres imposé aux Turcs en 1920. À la suite des succès nationalistes de Mustapha Kemal et de l'abolition du sultanat d'Istanbul, les puissances alliées acceptent une révision des accords de paix de 1920. Ce traité est signé le 24 juillet 1923 à Lausanne entre la Turquie, d'une part, et la France, l'Italie, l'Angleterre, le Japon, la Grèce, la Roumanie, le royaume de Serbie, le royaume des Croates et des Slovènes, d'autre part. Le traité reconnaît les frontières de la Turquie moderne. La Turquie renonce à ses anciennes provinces arabes et reconnaît la possession de Chypre par les Britanniques et les possessions italiennes du Dodécanèse.

Sur le plan des minorités[200], le traité de Lausanne prévoit des échanges de population destinés à régler le problème des minorités en Grèce et en Turquie. Ces échanges concernent 400 000

199 Chiffres donnés par les représentants turcs lors de la Conférence de Lausanne dans *Ibid*.

200 S.M. HORAK, *Eastern European National Minorities 1919-1980*, A Handbook, New York, Littleton, 1985.

Turcs et 1,3 million de Grecs. Les articles 37 à 45 régissent les droits des minorités turques en Grèce et des minorités grecques en Turquie. En conséquence, les Grecs de Turquie sont rapatriés en Grèce. Les Alliés renoncent à demander l'autonomie du Kurdistan turque et des territoires arméniens en Turquie. L'un des paradoxes du traité de Lausanne est de sanctionner officiellement des transferts massifs de populations et les purifications ethniques qui s'ensuivent. Dans le cas de la Grèce comme celui de la Turquie, le traité de Lausanne ne définit pas les minorités concernées et ne les situe pas géographiquement. Les critères qui permettent de savoir si tel ou tel groupe devait quitter telle ou telle région et devenir « échangeable » et donc soumis à l'obligation d'expulsion, sont évalués par un comité intergouvernemental spécial créé en vertu du traité de Lausanne. Vers le milieu des années 1920, Samsun et Sinop sont déjà pratiquement vidées des populations chrétiennes. La présence des communautés de langue grecque autour des hautes terres de la région de Matzouka, où depuis des siècles les derniers vestiges de Byzance et de l'Empire des Commenes se sont attardés dans les monastères et les villages, a pris fin. Les populations qui continuent à s'appeler eux-mêmes les Romains – Romaio ou Rumlar – deviennent soudainement « Hellènes » ou « Grecs », tout comme les gens, autrefois appelés musulmans de Thessalie ou de Grèce deviennent des « Turcs. » De plus, ces deux populations sont déportées dans deux pays auxquels elles n'avaient jamais juré allégeance. En réalité, lorsque les chefs de la diplomatie alliée se réunissent en janvier 1923 à Ouchy, les jeux sont déjà faits. Les départs massifs, à caractère plus ou moins spontané, qui se sont multipliés dans la région durant les deux premières décennies du XXe siècle ont d'ores et déjà permis à la Grèce et à la Turquie de se doter d'un tissu ethnique relativement homogène, la part des éléments extérieurs à la confession dominante s'y trouvant réduite à quelque 10 %. Au total, entre 1912 et 1924, 1 200 000 Grecs ont quitté la Turquie. Dans le même temps, ce sont environ quatre millions de musulmans qui ont fui la Grèce. Le traité de Lausanne ne fait que réglementer ces mouvements. Il prend acte d'un processus déjà largement entamé. Cela dit, si l'Anatolie apparaît, en janvier 1923, vidée de ses Grecs, ceux-ci se maintiennent encore en Thrace orientale, sur le littoral pontique et à Istanbul, l'ancienne capitale de l'Empire ottoman. Malgré les guerres, les pillages et les persécutions, il y a des optimistes, par centaines de milliers, qui ne jugent pas nécessaire de quitter la terre de leurs ancêtres. C'est pour contraindre au départ ces irréductibles que les experts de Lausanne optent pour la formule de l'échange obligatoire des populations[201]. Derrière toutes ces dispositions, la constitution d'États nationaux, fermés à

201 Jacques ANCEL, *Peuples et nations des Balkans*, Paris, Editions, Editions du CTHS, 1992 (réédition de l'édition Colin, 1930) et Meropi ANASTASSIADOU, « L'échange des populations entre la Grèce et la Turquie

la diversité ethnique, gage de stabilité, demeure le principal objectif[202]. Toutefois, aussi bien en Grèce qu'en Turquie, cette politique d'homogénéisation admet des exceptions. En Turquie, les Grecs établis à Istanbul antérieurement à 1918 sont exemptés de l'échange obligatoire. De l'autre côté de la frontière, ce sont les musulmans de la Thrace occidentale qui ont le privilège de ne pas faire partie des échangeables. Chacun de ces deux groupes se voit reconnaître, dans son pays d'origine, un statut particulier[203].

En tandem avec la rapide homogénéisation des côtes et de l'arrière-pays pontique, initiée au début du siècle, historiens, écrivains et autres intellectuels s'engagent dans une quête similaire dans leurs propres domaines : un effort pour « purifier » le roman national historique afin de prouver le lien intangible et ancien entre leur nation, la mer et l'arrière-pays.

L'appropriation de la mer et de ses côtes par ces intellectuels n'est pas exempt de certaines contradictions. Le patrimoine revendiqué par un groupe est bien souvent aussi réclamé par un autre groupe. Historiens roumains et bulgares s'affrontent sur la population ancienne de la Dobroudja, Proto-roumain pour certains, Proto-bulgare pour d'autres. Les Russes et les Roumains débattent de l'histoire des principautés médiévales moldaves et valaques au nord du Danube, d'une culture slave pour certains ou latine pour les autres. Les Bulgares et les Tatars réclament tous deux l'héritage des khanats bulgares, originaires des bords de la Volga. Les Ukrainiens et les Russes débattent de la Rhos et de la Principauté de Kiev comme les ancêtres de leurs nations respectives, ainsi que le premier exemple d'un État slave au nord de la mer.

Pour les historiens des pays bordant la mer, tout ce qui peut démontrer le lien entre la nation et l'eau est essentiel pour justifier l'existence d'une nation indépendante et restreindre les ambitions impériales de la Russie. La mer, d'après le grand historien roumain Nicolae Iorga, est une composante essentielle du territoire des Roumains. L'embouchure du Danube et sa

---

au lendemain de la Première Guerre mondiale », *Confluences*, Hiver 1995-1996 pour l'échange entre turcs et grecs

202 Au reste, dès le dernier quart du XIXe siècle il est acquis pour les puissances européennes que seule la séparation des musulmans des chrétiens, des slaves, des grecs peut assurer la paix à la région, voir Charles SERKIS, *La Roumélie orientale et la Bulgarie actuelle, étude d'histoire diplomatique et de droit international*, thèse, Université de Paris. Faculté de droit, 1898 pages 43.

203 Cependant, lors de la première crise de Chypre en 1964, la Turquie remet en cause ce statut et expulse des citoyens grecs. La Commission européenne est interpellée par la Grèce qui en substance lui demande de faire pression sur Ankara pour que la Turquie accepte de venir à la table des négociations et prolonge le statut spécial des grecs en Turquie, notamment ceux d'Istanbul, voir l'Aide-mémoire de la délégation permanente de la Grèce auprès de la CEE en date du 21 octobre 1964 concernant la dénonciation par la Turquie de la Convention d'établissement, de commerce et de navigation, diffusé pour information par Jean Rey. Ce mémoire est remis par M. Tranos, délégué permanant de la Grèce au Président de la Commission le 21 avril 1964. Communauté économique européenne, Commission, Aide-mémoire de la délégation de la Grèce auprès de la CEE en date du 21 octobre 1964 concernant la dénonciation par la Turquie de la Convention d'établissement, de commerce et de navigation, Bruxelles, le 30 avril 1964.

région forment le cœur de la Roumanie[204]. Son contemporain, l'historien ukrainien Mykhailo Hrushevskyi, est également catégorique sur la place de la mer dans l'histoire de sa propre nation. « Bien que les circonstances historiques ont orienté l'Ukraine vers l'ouest, [...] la géographie l'a orienté vers le sud, vers la Mer Noire – cette mer de Rus, comme la chronique de Kiev du XIIe siècle la nomme, ou dans la terminologie moderne, la mer ukrainienne »[205].

Du milieu du XIXe siècle jusqu'à nos jours, les jeunes nations pontiques travaillent systématiquement à effacer les identités multiples qui caractérisèrent la vie le long du rivage, et de réclamer les régions littorales comme leur patrimoine de nations jeunes. Pendant la Guerre froide, la mer devient une barrière entre pays et systèmes sociaux rivaux. Si l'historiographie soviétique parle d'adhésion volontaire des peuples turcs du Caucase à la Russie puis à l'URSS, la Turquie parle plus volontiers de politique impérialiste russe pour le contrôle de la Transcaucasie.

Les deux nations ont cependant en commun de nier une existence, tant culturelle que politique aux peuples du Caucase. Après la Première Guerre mondiale, les États de la région Mer Noire sont donc, de diverses manières, des pays jeunes. Tous ont été construits sur les ruines des anciens États ou empires.

La Première Guerre mondiale, au cours de laquelle la Turquie se trouve aux côtés de l'Allemagne contre les Alliés, occasionne d'importants changements dans le régime des détroits. Par un accord secret signé le 4 mars 1915 avec la France et la Russie, la Grande-Bretagne consent qu'en cas de victoire, les Russes pourraient obtenir Constantinople, la rive occidentale du Bosphore, la mer de Marmara et les Dardanelles avec son hinterland, mais « on pouvait prévoir que même en cas de participation de la Russie à la victoire commune, les demandes russes basées sur les « traités secrets » rencontreraient de sérieuses objections à la conférence de la Paix »[206].

Il faut ajouter que simultanément, sous la conduite de Winston Churchill, alors Premier Lord de l'Amirauté, les forces britanniques, australiennes, néo-zélandaises et françaises, tentent de s'emparer des Dardanelles, mais l'armée turque leur inflige une sévère défaite (février- avril 1915), ce qui amène d'ailleurs le départ de W. Churchill de l'Amirauté. Les traités de la fin de la Première guerre mondiale amènent dans la région Mer Noire une organisation calquée sur

---

204 Nicolae IORGA, *Histoire des Roumains et de la romanité orientale*. Université de Bucarest, 1945, et voir l'ouvrage de G.I. BRATIANU, *Une énigme et un miracle historique : le peuple roumain*, Université de Iassy, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, 1942 (1ère édition).

205 Mykhailo HRUSHEVSKYI, Na porozi Novoi Ukrainy (Kyiv: Naukova dumka, 1991) dans KING C. Op. Cit.

206 P MILIOUKOV., *La politique extérieure des Soviets*. Paris, Giard, 1934. Le Chapitre IV. La Conférence de Lausanne.

le système international européen. Paradoxalement, alors même que le modèle européen triomphe sur les anciens empires orientaux, commence le recul de l'influence de l'Europe occidentale dans la région. Ainsi la seule option retenue par les puissances occidentales pour assurer la paix dans la région est la destruction de l'hétérogénéité, qui y a prévalu pendant presque trois millénaires. Alors qu'elle a été, depuis les commencements de la présence européenne dans la région, un instrument pour ces puissances[207], désormais l'Europe doit trouver d'autres moyens d'action dans la région. La mise en place des mandats sur la Syrie et sur l'Irak, la politique d'alliance de la France notamment pour isoler l'URSS et conserver une option stratégique contre un retour de l'Allemagne sont l'illustration de cette nouvelle politique. Par un intéressant retour de balancier, le problème ne vient plus de la Turquie, amputée de son empire, mais de nouveau de la Russie, devenue URSS et que les diplomates européens au sortir de la guerre civile russe souhaitent isoler[208].

Cette solution illustre bien le début du changement de stratégie de l'Europe occidentale. Puisque celle-ci n'a plus les moyens d'imposer son ordre par la force à la région, on cherche alors des moyens « internes » de pacification. Puisqu'elle ne peut prévoir la direction de la politique étrangère de la Russie, elle l'entoure d'un « cordon sanitaire » par précaution. Enfin, après avoir réussi à imposer avec le traité de Lausanne une limitation de la souveraineté turque sur les détroits, les puissances européennes soucieuses de ménager Ankara pour s'assurer un allié dans le probable conflit européen à venir, acceptent le retour à la Turquie de la pleine souveraineté sur les détroits avec la convention de Montreux en 1936[209].

La convention de Montreux supprime trois aspects fondamentaux de la convention de Lausanne : la démilitarisation de la zone des détroits, la Commission internationale et la garantie donnée par les grandes puissances pour en assurer la sécurité[210].

---

207 Que l'on se rappelle la Russie jouant sur les populations slaves orthodoxes des Balkans pour déstabiliser l'Empire ottoman ou l'Angleterre s'appuyant sur les tribus du Caucase pour ralentir la progression de l'Empire vers la Perse ou encore l'Empire ottoman jouant la carte des Tatares contre l'Empire de Catherine. La France quant à elle affirme son rôle de protectrice des catholiques d'Orient pour défendre ses positions dans l'Empire ottoman. En outre, il est intéressant de noter qu'il existe une demande des grecs de Trébizonde de ressusciter l'ancien État des Commènes dans une « République grecque de la Mer Noire » ou « État souverain du Pont Euxin. » Sous la forme d'une pétition adressée au gouvernement britannique, cette demande n'est semble-t-il jamais prise en compte par les négociateurs de Londres. Voir NA FO/ 608 82.

208 Georges LUCIANI. « L'U.R.S.S. comme facteur de la politique internationale. « In: *Politique étrangère* N°1 - 1939 - 4e année pp. 48-63. Pages 48 à 51.

209 Georges WASSAMY, *La Convention des détroits*, Pedone, Paris, 1937, page 82 et pour le texte entier de la Convention, ainsi que ses annexes, cf. *Actes de la Conférences de Montreux*, Vaillant-Carmane SA, Liège, 1936, 310 p.

210 Contrairement aux dispositions du Traité de Sèvres, la Turquie faisait partie de cette commission en tant que son président, les autres membres étant la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Japon, la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie, l'URSS et la Yougoslavie.

L'Angleterre et la France ne peuvent plus que s'en remettre au bon vouloir d'Ankara sur les détroits. Ainsi, après presque un siècle d'ingérence constante dans les affaires intérieures de l'Empire ottoman, les nations européennes n'interviennent plus chez son héritière, la République de Turquie.

La paix de 1945 semble consommer le retrait des européens des bords de la Mer Noire. Elle reproduit à bien des égards les contours stratégiques entre la côte nord et la côte sud qui ont duré pendant plus de deux siècles. L'Empire soviétique s'étend sur les trois quarts du littoral pontique, la Turquie, la Bulgarie et la Roumanie sur le dernier quart.

Cependant, la Guerre froide va se présenter en contraste par rapport aux deux siècles qui l'ont précédés. En effet, l'avancée des armées soviétiques jusqu'en Bulgarie, la mise en place du Pacte de Varsovie liant les États de la côte occidentale pontique à Moscou sont une réitération du Traité de San Stefano. De fait, les bases de l'armée rouge ne se trouvent plus qu'à portée de canon des détroits et la quasi-totalité de la Mer Noire et de l'Europe du Sud-est se trouve entre les mains du régime soviétique. Ce qu'Alexandre II n'avait pas pu faire, Staline l'a réussi. Cependant, alors que dans la pensée du Tsar, une telle emprise sur les Balkans devait précéder de peu la chute de Constantinople, Staline ne fait rien d'autre que de demander une révision de la convention de Montreux, révision qu'il n'obtient pas. Ainsi, à partir de 1949, si la Mer Noire devient une mer soviétique, s'en suit un certain immobilisme par la poursuite d'une politique du statu quo et du maintien des puissances européennes occidentales – traditionnellement engagées dans la région – à distance. Les britanniques traditionnellement présents à Trabzon n'entretiennent plus de consulat après 1956. La France, qui avait été influente en Roumanie, n'y a plus de prise. Quant à l'Allemagne fédérale, les États du Pacte de Varsovie ne la reconnaissent pas dans un premiers temps[211].

En effet, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la Mer Noire ne voit guère plus de bâtiments européens voguer sur ses eaux. La mainmise soviétique sur le Caucase et les Balkans contient l'influence européenne. De 1945 à 1949, la guerre civile en Grèce menace de mettre à Athènes un gouvernement sous l'obédience soviétique. Un tel événement donnerait à l'URSS un accès définitif à la Méditerranée et encerclerait la Turquie qui se trouverait alors isolée. L'échec de l'insurrection en Grèce évite un tel scénario. L'Union soviétique estime alors qu'il est préférable de s'entendre avec la puissance turque, cette stratégie se révèle payante, puisqu'à partir de 1978, les stratèges occidentaux s'alarment de la

211 Voir conversation entre Ministre des Affaires étrangères français et bulgare – 1966 voir Archives du Ministère des affaires étrangères français (AMAE), conservées à Florence au sein des Archives historique de l'Union européenne

présence grandissante de la flotte soviétique en Méditerranée ; présence qui n'est possible que grâce au passage à travers les détroits, libéralement consenti par les autorités turques aux navires de guerre soviétiques. Ceci, comme au XIXe siècle, provoque une vive inquiétude en Europe[212].

De fait, à partir de 1954, l'URSS semble mettre en veilleuse ses prétentions sur les détroits, peut-être parce que la Russie soviétique se sent désormais moins menacée par les tentatives occidentales de pénétration en Asie centrale. Sans doute, car à partir de 1950, le regard du Kremlin se porte plus souvent sur la région Pacifique où elle fait face à son rival américain puis chinois que sur la Méditerranée, toujours vitale, mais bien moins que l'Asie[213]. De plus, l'effacement des puissances d'Europe occidentale dans cette région ne menace plus vraiment ses positions sur le Caucase, et ne rend plus nécessaire une politique active vers les détroits. La crise de Suez et la menace des missiles nucléaires prouvent en outre que l'Union soviétique pouvait tenir en respect ses adversaires d'Europe occidentale dans la région du Moyen-Orient. Enfin, la période 1950- 1960 correspond aussi au passage de relais entre les États-Unis et la Grande-Bretagne dans la garde du Moyen-Orient et de la région comprise entre le Golfe persique et les Bouches du Danube.

La création de la Communauté économique européenne en 1957, puis la mise en place d'accords entre elle et les pays de la région à partir de 1962, rencontrent la critique de Moscou[214] et entraînent un retour des européens dans une région qu'ils ont quasiment déserté depuis 1945. À partir de 1963, les européens ne pouvant plus pénétrer dans la région à cause du Rideau de fer, l'approchent par le Sud-Ouest. En s'engageant en Grèce et en Turquie pour lutter contre l'influence soviéto-russe, ils reproduisent un modèle vieux de près de deux siècles.

---

212 Voir M. CRITCHLEY, Rapport UEO, *La sécurité européenne et la situation en Méditerranée orientale*, 14.11.1974 et chapitre III.

213 Voir le résumé de l'entretien : De Gaulle au Chancelier de la RFA après sa visite en URSS – 1966 – AMAE – AHCE Florence

214 Pour une critique générale par l'URSS de l'action de la CEE, voir Emilia ROBIN HIVERT : « L'Europe contre la paix ? Une approche communiste de la construction européenne », *Communication au colloque Europax* à Paris I, 13 Janvier 2012 et pour la présence de la CEE dans la région, voir Ludwig ROGER, « La Commission et le Parlement européen dans les Balkans de 1974 à 1991 », Communication au même colloque.

PREMIÈRE PARTIE

L'AFFIRMATION D'UNE INSTITUTION : LA COMMISSION ET LA QUESTION DE L'EUROPE « PÉRIPHÉRIQUE »

Chapitre I. EUROPE DU SUD-EST ET REGION MER NOIRE ? UN CAS A PART : LA YOUGOSLAVE

Pourquoi nous pencher sur la Yougoslavie ? La Yougoslavie fait-elle partie de la région Mer Noire ? La question se pose aux regards des liens pluriséculaires que les Slaves du Sud entretiennent avec les rivages de la Mer Noire. La Serbie fit partie de l'Empire ottoman, son commerce se faisait essentiellement avec Constantinople et il existe, au même titre que le quartier phanariote (grecque), arménien, juif, bulgare, un quartier serbe dans la capitale de l'Empire.

Rappelons que la Bulgarie, après la fin de la Seconde Guerre mondiale aurait dû devenir la sixième République de la Fédération yougoslave[215]. Cette union ne se fit pas lorsque Staline en décida autrement. La question de la Macédoine s'était dressée entre Belgrade et Sofia, et Moscou prit partie pour la Bulgarie. Ce fut d'ailleurs l'une des raisons de la rupture entre Staline et Tito[216].

À partir de cette rupture, la Yougoslavie se tourna vers ses autres voisins, comme la Grèce et la Turquie, pour établir un Pacte Balkanique. De fait, elle devenait une composante de la défense occidentale. Le maintien de la neutralité Yougoslave est une façon de renforcer le front du camp occidental autour des Détroits, une domination totalement hégémonique de l'URSS dans la péninsule des Balkans aurait était trop forte pour la Turquie et la Grèce[217].

Lors de la crise de Prague, l'OTAN réfléchit à des mouvements au travers de la Yougoslavie pour aider la Roumanie en cas d'invasion de ce pays.

---

215 Phivos OIKONOMIDIS, *Le jeu mondial dans les Balkans, les relations gréco-yougoslaves de la Seconde Guerre mondiale à la Guerre froide 1941 – 1956*, Préface par Robert Frank, Avant – propos de Denis Rolland, L'Harmattan, Collection Inter-National, 2011, Paris et Georges CASTELLAN, *Histoire des Balkans*, chez Fayard (1999)

216 D'après les témoignages existants, l'attitude de Staline à propos de la fédération balkanique a été assez ambiguë, évoluant de plus quant à la forme que celle-ci aurait dû prendre. Il semble avoir au début appuyé plutôt la forme de fédération souhaitée par les Yougoslaves, c'est-à-dire la Bulgarie s'ajoutant comme septième république aux six républiques yougoslaves, les Bulgares préférant une fédération par juxtaposition des deux États en tant qu'entité; par la suite les Soviétiques auraient favorisé la solution bulgare qui aurait permis une influence plus grande dans la fédération des Bulgares déjà « soviétisés. » En février 1948, après avoir désapprouvé les propos de Dimitrov sur une éventuelle fédération en Europe orientale, Staline demandera la réalisation immédiate d'une union entre Bulgarie et Yougoslavie; les Yougoslaves, craignant une manœuvre, refuseront. Peu avant, Staline avait dit à Djilas stupéfait, que la Yougoslavie pouvait « avaler » l'Albanie. V. DEDIJER, *Tito parle...*, Paris, Gallimard, 1953, dans Marie-Paule CANAPA. « Le conflit entre le Kominform et (sic) La rupture entre la Yougoslavie. » In: *Revue de l'Est*. Volume 4, 1973,
N°2. pp. 153-172.

217 Vienne fit d'ailleurs le même calcul, mais dans un autre contexte en 1878 lorsque les armées d'Alexandre s'étaient taillées la part du lion dans les Balkans après San Stefano, ce fut l'origine de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine et de la vassalisation de la Serbie par l'Autriche-Hongrie par la Conférence de Berlin qui aboutit aux révoltes nationalistes du début du XXème siècle et l'assassinat de l'Archiduc François Ferdinand avec les conséquences que l'on sait.

De son côté, la CEE cherche à établir des ponts avec Belgrade pour atteindre les autres capitales du CAEM. La reconnaissance par Belgrade de la CEE en 1968 joue un rôle certain dans les tentatives de la Communauté de maintenir des contacts avec l'autre Europe. De plus la Yougoslavie entre dans les projets de transport entre Grèce et CEE que la Communauté souhaite piloter. Ce dernier exemple illustre que la Yougoslavie est d'une manière ou d'une autre « attachée » à la région Mer Noire.

Enfin, de manière plus « profonde », Belgrade, comme la Grèce et la Turquie, souhaite éviter de se retrouver isolée et à la merci de l'Union soviétique. Cela donne lieu d'ailleurs, a un « chantage à l'Est » qui fut aussi pratiqué par la Grèce et la Turquie.

Car Belgrade s'inquiète des Accords d'association avec la Grèce et la Turquie pour son commerce, l'une des craintes principales de Belgrade est de ne plus pouvoir commercer avec ses voisins. De son côté la Grèce fait du maintien de la neutralité Yougoslave l'objectif principal de sa politique extérieure

Alors la Yougoslavie partie de la région Mer Noire ? De l'Europe du Sud-est ? Des deux ? Ou a une place particulière à la périphérie de l'Europe communautaire ?

Des questions subsistent.

En effet, tout dépend dans quelle discipline l'on se place. Si on ne se fonde que sur le critère politico-géographique et qu'on définit la région comme l'ensemble des territoires adjacents à la mer qui les réunit, la région de la Mer Noire s'étend de la côte russe de l'Océan pacifique à l'Est aux pays d'Europe centrale et orientale à l'Ouest, de l'Arctique russe au nord aux frontières gréco-bulgares et turco-syrienne au Sud. Toutefois, une telle définition ne correspond pas à la délimitation géographique naturelle : ainsi si on considère la Mer Noire comme l'ensemble de ses composantes naturelles, ses frontières s'étendent du Schwarzwald allemand à l'Ouest – aux sources du Danube – aux montagnes de l'Oural à l'Est - là où les fleuves se jettent dans la mer d'Azov prennent leurs sources- et à la Méditerranée au Sud, avec laquelle elle communique par le Bosphore et les Dardanelles. Enfin, selon un critère historico-culturel, la région s'étend, du nord vers le sud, de la Russie jusqu'à la Grèce et de l'Ouest vers l'Est, des Balkans occidentaux jusqu'à la mer Caspienne.[218] Pour Vsevolod Samakholov, la région Mer Noire regroupe « la Bulgarie, la Roumanie, l'Ukraine, la Russie,

218 Sous la direction de Baptiste CHATRE et Stéphane DELORY, *Conflits et sécurité dans l'espace Mer Noire : L'Union européenne, les riverains et les autres*, Centre Thucydide, Edition Panthéon Assas, 2009, page 55 à 56

la Géorgie, la Turquie, ainsi que l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Grèce, la Moldavie et la Serbie »[219].

La définition historique de la région Mer Noire est donc délicate. Nous avons vu dans notre introduction qu'il existe deux livres qui font une « Histoire de la région Mer Noire » : Bratianu et King[220].

Pour le premier il s'agit surtout de justifier le lien entre la Roumanie et la Mer Noire, mais il parle beaucoup de l'Empire Ottoman or la Serbie était partie de l'Empire et les armées qui venait de Constantinople passaient par la Bulgarie pour se rendre en Serbie.

Pour King, celui-ci fait une histoire essentiellement des rivages et de l'arrière-pays immédiat, donc pas de Serbie.

Pour Castellan[221], la Serbie fait partie des Balkans qui font eux-mêmes partie de l'Empire ottoman, on a vu des populations anatoliennes s'installer dans les vallées du Vardar au sud de la Macédoine et les Ottomans convertirent les populations de Bosnie.

Et puis il y a Braudel qui considère la Mer Noire comme une périphérie du système méditerranéen mais qui met en lumière les routes de commerce entre les bouches du Danube et Belgrade jusqu'à Vienne ou bien l'axe de pénétration du Vardar depuis Salonique jusqu'à Belgrade[222].

Enfin, ce qui sans doute, donne le meilleur argument à l'appartenance de l'espace yougoslave à la région Europe sud-orientale/Mer Noire est que l'existence d'une Serbie-Yougoslavie indépendante tient beaucoup de la puissance qui domine les rivages de la Mer Noire. Les Royaumes Croates et l'Empire de Dusan Serbe ont existé lorsque l'Empire byzantin reculait. Et l'indépendance yougoslave fut menacée par l'URSS, c'est le sens de ses relations soutenues avec la CEE et Washington.

L'éclatement de la Yougoslavie et les difficultés de la CEE pour avoir une réponse communautaire doivent être mis en parallèle avec les conflits de Chypre, de Géorgie et de

---

219 *Ibid.*

220 Charles KING, *The Black Sea- A History*, Oxford University Press, 2005 et Georges I. BRATIANU, *La Mer Noire. Des origines à la conquête ottomane,* Kryos (30 janvier 2009) Collection : Domaine roumain

221 Georges CASTELLAN, Op. Cit.

222 Fernand BRAUDEL, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II, tome I, la part du milieu,* Le livre de poche, Armand Colin, 1966 -1990

Moldavie, qui sont des conflits de même natures, causé par des États mal construits et incomplets.
Pourtant, le conflit de 1992 - 1999 va couper la Yougoslavie de la région Mer Noire, la création de l'Organisation pour la coopération économique en Mer Noire (OCEMN) en 1991 où elle est tenue à l'écart bien que pressentie en est l'illustration la plus claire.
La définition par la Commission de la région Mer Noire reprend donc la composition de l'OCEMN, cette organisation ne compte pas la Yougoslavie dans ses rangs en 1991. De plus dans cette organisation il n'y a pas Chypre car la Grèce bloque l'entrée du Monténégro, et la Turquie en riposte bloque l'adhésion de Nicosie. Athènes bloque aussi l'entrée de la Macédoine. La définition de la Commission peut donc être sujette à caution. Il faut rajouter que lorsque l'on étudie l'organigramme de la Commission et de sa Direction aux affaires extérieures, la Yougoslavie « voyage » beaucoup, entre Europe méridionale, Pays Associés, Pays méditerranéens, Pays tiers européens..... etc. De fait, la définition de la Commission fait l'impasse sur toute approche historique de la question. Elle ne cherche pas à comprendre les liens humains, culturels et commerciaux entre les pays de la région. Bruxelles se repose essentiellement sur une définition « court-termiste » et selon les intérêts du moment.

Nous pensons que ce chapitre sur la Yougoslavie peut servir au reste du récit. En soulignant la volonté de Belgrade de ne pas se retrouver isolée comme Athènes et Ankara et comment la CEE utilise ce besoin, nous souhaitons mettre en relief les motivations de la Communauté pour intervenir dans la région. Nous allons aussi constater, comment la Yougoslavie, en se considérant comme spéciale, car ni à l'Ouest, ni à l'Est, va elle-même se créer un statut à part et « sortir » de la région.

Dans ce chapitre nous allons donc suivre le cours des relations entre Belgrade et Bruxelles entre 1960 et 1968, des premiers contacts à la reconnaissance. Ces relations s'inscrivent dans un contexte plus large que les seuls contacts bilatéraux entre la CEE et la Yougoslavie. Ils sont d'une part liés à la crainte de la Yougoslavie de se voir isolée et d'autre part à la stratégie du camp occidental qui vise à atteindre les autres pays de l'Est et notamment à accélérer leur individualisation par rapport à Moscou. Parmi ces États attirés par le modèle Yougoslave on compte la Roumanie, pays riverain de la Mer Noire, avec lequel Belgrade entretient des relations soutenues.

A. Où se trouve la Yougoslavie ?

- Belgrade entre Ouest et Est

Entre 1958 et 1968, deux phénomènes se rencontrent dans les relations entre Yougoslavie et Communauté. Le premier est la volonté des instances supranationales du Marché Commun de maintenir des liens avec le régime de Tito. Le second tient dans ce que les services américains ont appelé « la révolution silencieuse », qui voit les États de l'Est « s'individualiser » de plus en plus par rapport à l'Union soviétique en tentant de copier le modèle de Belgrade. Cette période s'achève avec l'invasion de la République Tchécoslovaque et la fin du « printemps de Prague. »

Parallèlement, à partir de 1963, avec la signature des deux accords d'Association avec la Turquie et la Grèce, la Communauté voit son action extérieure s'étendre à l'Europe du Sud-est. Ces deux nations, par le biais de l'Association, sont vouées à rejoindre le Marché Commun à moyen et long terme. Cette pénétration de l'Europe occidentale dans une région disputée entre les deux grands, soulève la question de la reproduction du modèle de l'Association avec d'autres États européens dans la région. La Yougoslavie qui a fait sécession avec le pacte de Varsovie et distendu ses liens avec Moscou, peut faire figure de candidate idéale pour la Communauté. De fait, c'est le seul pays, dit de l'Est, à entreprendre des démarches diplomatiques dans les fora européens comme la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies en réaction à la mise en place du Traité de Rome. En 1963, Belgrade est la seule capitale de l'Europe balkanique communiste à avoir tenté des approches vers la Commission européenne ce qui se distingue nettement de l'absence totale de réaction des pays dans l'orbite soviétique. Entre 1957 et 1968, schématiquement, les opinions soviétiques à l'égard de la Communauté des Six évoluent du stade de l'observation passive vers un certain dynamisme. Dès le début de l'année 1960, les mises en garde adressées à certains pays contre leur entrée ou leur association éventuelle au Marché commun se font de plus en plus insistantes, montrant ainsi la vigilance des Soviétiques à l'égard de la « puissance de séduction » de la Communauté sur le plan économique. La Turquie et la Norvège sont les premières visées. À partir de 1960, l'attaque contre une association de la Grèce se précise. Début juillet 1960, l'Autriche est l'objet des injonctions les plus pressantes concernant « sa participation à une organisation politique liée à l'OTAN, incompatible avec sa neutralité »[223]. De 1965 à 1967, les mises en garde destinées aux pays scandinaves relatives à leur adhésion à

223 AHCE, BAC 38/1984 n°128/2, La Commission, Direction générale aux relations extérieures, *Evolution de l'attitude de l'URSS à l'égard de l'intégration en Europe et notamment à l'égard du Marché commun, vue à travers la presse soviétique*, 2 juillet 1960

la CEE s'intensifient. À en croire *Izvestia*, « les obligations politiques imposées par le Traité de Rome seront, à coup sûr, utilisées pour influencer plus activement encore les politiques danoises, norvégiennes et suédoises »[224]. Ainsi, en dépit des blâmes et admonestations de tout ordre administré par la presse soviétique, et malgré l'accent sur les « contradictions du capitalisme aggravées par l'action de Marché commun »[225], les inquiétudes de l'URSS face à un renforcement de la CEE sont symptomatiques. Non seulement elles impliquent l'admission de sa réalité mais elles attestent aussi une perception de plus en plus nette de sa portée. Cependant, c'est surtout en rapport avec trois évènements : les tentatives d'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE, les négociations dans le cadre du Kennedy Round et les associations avec la Grèce et la Turquie, que la « puissance » de la Communauté des Six semble s'être imposée à l'esprit des commentateurs soviétiques. La Yougoslavie s'inquiète aussi, mais pour des raisons plus pragmatiques. Lors d'une réunion d'économistes du CAEM, Sirotkovitch, recteur de l'Université de Zagreb, définissant la place de la Yougoslavie dans la politique extérieure concertée des pays socialistes, souligne « la situation difficile de son pays. Il développe de plus en plus la coopération avec les pays du Conseil d'Aide économique mutuelle et est d'autre part obligé de collaborer avec les pays capitalistes où existe un marché fermé »[226]. Cette déclaration faite en 1967, résume les inquiétudes de ce pays pendant les années 1960. Alors que la Communauté se renforce en établissant un Marché intérieur, la Yougoslavie a peur pour ses échanges. Traditionnellement, la Yougoslavie commerce avec les pays qui lui sont limitrophes. Le début des négociations en 1960 entre la Grèce et la Turquie en vue d'une union douanière avec la CEE, ne peut qu'inquiéter Belgrade pour ses échanges commerciaux avec ses partenaires régionaux. Si l'on rajoute que la Communauté ne peut pas, dans un premier temps, répondre aux inquiétudes de la Yougoslavie. En effet, l'Allemagne fédérale a rompu les relations diplomatiques suite à la reconnaissance par la Yougoslavie de la République démocratique allemande[227]. Très tôt, face à cette situation, les Yougoslaves s'adressent directement à la Commission tout en prenant garde de ne pas s'engager trop vers

224 *Ibid.*, *Izvestia* 12/5/1967
225 *Ibid.*, *Mieovaja Ekonomika i miejdounarodno otnosenije* n° 10/1962
226 *Ibid. Izvestia* 28/9/1967
227 C'est la première fois que la doctrine dite Hallstein est mise en œuvre. Selon cette doctrine, baptisée du nom du secrétaire d'État ouest-allemand en fonction lors de son adoption, Walter Hallstein, la RFA se proclame la seule représentante légale de l'Allemagne. Ainsi, Bonn se borne à désigner la RDA comme la « zone soviétique d'occupation. « La RFA s'estime le seul État allemand légitime du fait qu'elle représente la majorité des Allemands, détient une grande partie du territoire allemand, et qu'elle est indépendante et démocratique contrairement à la RDA. En conséquence, la RFA annonce qu'elle rompra ses relations avec les États qui reconnaissent la RDA à part l'URSS.

la CEE afin de maintenir une équidistance entre Bruxelles et Moscou. À partir de 1955 et la Conférence de Bandung, Belgrade s'affirme de plus en plus sur la scène mondiale comme un État avant tout non-aligné. C'est cette volonté de se tenir à égale distance des deux Grands et entre CEE et CAEM qui rend flou la place de la Yougoslavie en Europe Sud-orientale et en région Mer Noire.

- l'obsession de l'équidistance

Dès sa création, la Communauté s'intéresse à la Yougoslavie. En mars 1959, une note de la Commission circule au Conseil, elle vise à définir l'attitude des Six face aux démarches de la Yougoslavie, elle rappelle « qu'il n'est pas désirable que les échanges avec un pays tiers soient discutés séparément par un pays membre. Cette façon de faire affaiblirait considérablement sa position (de la Communauté ndlr) »[228]. Cette note de la Commission rappelle qu'en cas d'approches de la Yougoslavie, le pays membre « pourrait prier le gouvernement yougoslave de faire simultanément connaitre ses griefs à la Commission » qui pourrait ensuite en placer l'étude au niveau communautaire.

La réaction des États orientaux aux Traités de Rome est dans un premier temps une ignorance totale. Seule la Yougoslavie s'inquiète des possibilités de voir le Marché unique menacer ses échanges avec l'Italie ou la France. Dans ce cadre, elle demande par une résolution en août 1959, que la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe produise un rapport sur « les conséquences sur le commerce européen des efforts d'intégration économique à l'échelle subrégionale ».

Le projet de résolution yougoslave à la session de la Commission économique pour l'Europe est susceptible d'avoir des incidences sur l'ensemble du problème des rapports entre la CEE et les pays tiers européens et donc avec la Grèce et la Turquie. Au cas où ce texte serait voté, notamment avec l'accord des Six, certains pays tiers pourraient en tirer argument pour demander aux Six certaines formes de contacts et de consultations. Un éventuel accord donné par les Six au projet de résolution confirmerait la thèse selon laquelle les États membres ne se sont pas suffisamment souciés des effets de la création du Marché commun sur les pays tiers. Les délégations des Six réfutent une telle assertion. Cependant, lors de conversations officieuses entre la délégation française et la délégation yougoslave, il apparaît vite que sur le fond, la motion yougoslave a pour but d'étudier non seulement les conséquences de la création de la CEE mais aussi du CAEM. Compte tenu de ce dernier point, la délégation française souligne que « les pays de l'Est pourraient prendre une attitude défavorable à

228 AHCE, BAC 26/1969 n°510, Communauté économique européenne, la Commission, *Projet d'attitude à adopter par les Pays membres vis-à-vis des démarches effectuées par la Yougoslavie*, Bruxelles le 14 mars 1959

l'égard de l'initiative »[229]. Parallèlement, la Yougoslavie fait plusieurs approches vers la Commission.

Le 12 novembre 1963, Stojkovic, premier secrétaire de l'Ambassade de Yougoslavie, rencontre pour la première fois Louis Kawan à la Commission – fonctionnaire du bureau B de la Direction Générale I. Cette rencontre se fait à la demande du Premier secrétaire. À la fin de la conversation, Kawan fait remarquer que certes, la Yougoslavie est indéniablement différente des autres pays de l'Est, qu'en particulier elle est observatrice à l'OCDE et a un statut spécial au GATT, mais que, par contre, comme tous les autres pays de l'Est, elle ne reconnaît pas la CEE[230]. Le Yougoslave ne répond pas directement à cette remarque et place aussitôt le débat de la reconnaissance sur la question des relations entre Belgrade et Bonn, une manière de renvoyer la balle dans le camp communautaire.

En effet, le 8 mai 1964, Stojkovic demande à son interlocuteur de la Commission s'il avait des échos au sujet d'une conférence de presse tenue à Moscou au sujet d'une éventuelle reconnaissance par l'URSS de la CEE. Après avoir eu la réponse négative de Kawan, Stojkovic s'est alors référé aux invitations répétées de Rey formulées à l'intention des Pays de l'Est afin qu'ils établissent des relations diplomatiques avec la Communauté. La question précise du diplomate yougoslave était le point de savoir si l'absence de relations diplomatiques entre son pays et l'Allemagne fédérale ne constituait pas un obstacle absolu à l'établissement éventuel de rapport diplomatique avec la Communauté. Cette question a déjà était soulevée au début de l'année 1964 et Kawan suggère à sa hiérarchie qu'il faudrait maintenant y répondre[231]. Le 26 mai, Stojkovic rend de nouveau visite à Kawan. Lors de cette visite, la question de la reconnaissance par l'URSS de la Communauté est de nouveau posée. Le diplomate yougoslave reconnait que la position de l'Union soviétique aura une influence sur la position yougoslave. Dans le même temps, la question du préalable allemand pour l'établissement de relations diplomatiques entre Bruxelles et Belgrade reste un obstacle pour

229 AHCE, BAC 26/1969, n° 510, Le Conseil, note introductive, *définition de l'attitude coordonnée des Six à l'égard du projet de résolution yougoslave présenté à la XIVème session de la Commission économique pour l'Europe*, Op. cit. le projet de résolution dit ceci : « Recommend to the countries taking part in various subregional grouping to keep constantly in mind legitimate interests of third countries and to develop bilateral, multilateral or other appropriate forms of contact with third countries aimed at avoiding undesirable effects on their economies which possibily arise from subregional grouping in Europe. » Dans AHCE, BAC 26/1969, n° 510, Le Conseil, note introductive, définition de l'attitude coordonnée des Six à l'égard du projet de résolution yougoslave présenté à la XIVème session de la Commission économique pour l'Europe, Annexe, Projet de résolution yougoslave, The Economic Commission for Europe, op. cit.

230 ACHE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention du Directeur général, *Visite du Premier secrétaire auprès de l'Ambassade de Yougoslavie*, Bruxelles le 13 novembre 1963

231 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention de Monsieur le Ministre Rey, *Visite de M. Stojkovic, Premier secrétaire de L'Ambassade de Yougoslavie*, Bruxelles le 8mai 1964 et Direction Générale I, A l'attention de Monsieur le Directeur général Herbst, *Visite de M. Stojkovic, Premier secrétaire de L'Ambassade de Yougoslavie*, Bruxelles le 21 janvier 1964

les relations CEE-Yougoslavie. Le 9 juillet 1964[232], à sa demande, Kawan, a eu un « très long » entretien avec Stojkovic. Le premier secrétaire de l'ambassade de Yougoslavie commence par lui dire qu'il a désiré cette conversation « entre fonctionnaires » pour s'assurer que les impressions pessimistes ressenties par son Ambassadeur lors de la conversation avec le Directeur général Herbst étaient bien fondées. Kawan fait immédiatement observer qu'il n'avait pas encore été mis au courant du contenu de ce contact et dès lors ne pouvait qu'émettre un jugement subjectif sur sa propre interprétation. Pour Kawan, le pessimisme de l'Ambassadeur yougoslave est fondé sur trois points : Premièrement, il n'est pas possible d'envisager pour le moment l'accréditation d'un représentant yougoslave auprès de la CEE, deuxièmement que le Directeur général Herbst aurait déclaré qu'il était exclu d'envisager des négociations. Tout au plus serait-il possible d'examiner en automne l'éventualité de contacts techniques semblables à ceux qui pourront avoir lieu avec l'Espagne. Troisièmement que l'évolution de la situation dépendrait en très grande partie de l'évolution des négociations économiques entre la RDA et la Yougoslavie, alors en cours.

Sur le premier point, le représentant yougoslave s'est montré désappointé de constater qu'il n'existait pas à la Commission de volonté d'améliorer les relations entre la CEE et la Yougoslavie. Sur le second point, il insiste sur le fait que le directeur Herbst a parlé de « négocier » alors que les Yougoslaves n'ont officiellement jamais parlé de négocier et cela était interprété comme une volonté délibérée d'affirmer que les contacts techniques ne pourraient jamais atteindre un stade de négociation. Or, le but « exploratoire » de ces contacts n'a pas encore été clairement défini. Sur ce point l'interlocuteur yougoslave est assez ambigu, mais la Commission « croit comprendre » qu'en fait le Gouvernement yougoslave caressait l'espoir de parvenir par le biais des contacts techniques à des négociations. La déception s'est manifestée avec plus de clarté grâce au deuxième aspect des remarques de l'interlocuteur de Kawan. Le fait que le Directeur Herbst ait évoqué la similitude des conversations techniques à entreprendre avec l'Espagne a été très vivement déploré. D'une part des raisons politico-psychologiques ont rendu cette comparaison pénible, et d'autre part d'une manière très ferme Stojkovic a affirmé qu'il serait inacceptable pour la Yougoslavie de constituer un contrepoids à l'Espagne. À son avis les conversations qui auront lieu avec ces deux États seront vidées de tout contenu. Or la Yougoslavie ne peut se contenter de conversation dénuée de toute perspective, ni servir de caution à des contacts avec l'Espagne. Son gouvernement a essayé de dépolitiser les contacts techniques, toute tentative de la CEE pour les placer dans un contexte

232 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, DGI, note à l'attention de M. le Directeur Général Herbst, Yougoslavie – CEE, Entretien en date du 9.7.64 avec Monsieur Stojkovic, Bruxelles le 9 juillet 1964

politique inacceptable pour la Yougoslavie rend leur réalisation impossible. Il est clair pour Kawan qu'au vu de la longueur de l'intervention de Stojkovic sur ce sujet, il a reçu des instructions très nettes. Quant à la question de la répercussion des négociations germano-yougoslaves sur l'attitude générale de la CEE à l'égard de son pays, Stojkovic déplore fortement « la multilatéralisation de la pression du Gouvernement de Bonn » et s'efforce de savoir si au sein de la Commission certains Membres paraissent plus favorables que d'autres à des contacts avec la Yougoslavie. Sur ce point, le fonctionnaire a non seulement évoqué son ignorance mais également le caractère collégial de la Commission. Stojkovic fait également état du traitement différent réservé à son pays par rapport au traitement dont ont bénéficié Israël et le Nigeria, pays qui n'entretiennent également pas de rapport avec chacun des pays membres. D'une manière plus générale, Stojkovic a marqué son regret de voir l'offre yougoslave faite il y a plus de deux ans, non seulement partiellement vidée de son contenu, placée dans un contexte politique inacceptable, et surtout laissée sans réponse claire. Il a répété que politiquement les contacts techniques présentaient des inconvénients certains pour la Yougoslavie, mais en même temps pouvaient donner lieu à des avantages mutuels. La position de la Commission, qu'il estime très négative, complique fortement la position de ceux qui prônent à Belgrade la nécessité de telles conversations.

De son côté, la Commission est bien consciente de la lenteur de l'évolution des relations avec la Yougoslavie, et elle souhaite faire un geste, mais elle se trouve prise par les hésitations du Conseil à aller de l'avant. La position de l'Allemagne fédérale rend difficile toutes initiatives du Collège communautaire envers Belgrade. D'un autre côté, les hésitations des yougoslaves exaspèrent les services de la Commission. Ainsi en 1965, un fonctionnaire lâche cette charge violente contre la politique extérieure yougoslave : « Il est peut-être temps de leur faire comprendre qu'entretenir des rapports avec la CEE n'est nullement violer leur neutralité. Dans le litige qui oppose CEE et EFTA, la Suisse et la Grande-Bretagne ont bien des missions accréditées ! Si c'est à la neutralité Est-Ouest qu'ils pensent, on peut rappeler que rien ne les a empêché de frapper à la porte de l'OECE et du GATT. Pourquoi pas la CEE ? Il ne s'agit pas d'en faire partie ni de conclure un Accord d'association. Tant de pusillanimité est exagérée et devrait justifier dans l'attitude des Six une certaine froideur vis à vis des conversations bilatérales »[233]. Nous ne disposons malheureusement pas de la réponse à cette note. Elle n'a pu être trouvée dans les archives. Par contre, nous constatons que la Commission, après mars 1965, demande bien au Conseil d'élargir son Mandat, ce qui contredirait un rafraichissement

233 AHCE, BAC 97/1986 n°2/4, Monsieur Bolasco, éventuelle prise de position, Question Yougoslave

des relations entre Belgrade et Bruxelles. Cependant, ce mandat fut durement négocié par les États membres et la Commission elle-même n'insista guère. Pour elle, il s'agissait, avant tout, de voir, pour la première fois, un pays socialiste la reconnaitre. La Commission accueille donc les avances Yougoslaves avec circonspection mais aussi bonne volonté.

B. Les « ouvertures » yougoslaves ou les motivations de Belgrade

- Quel accès à la CEE pour Belgrade ?

Le 25 février 1959, Rebic, Conseiller auprès de l'ambassade de Yougoslavie, demande au cours d'une visite à la Commission quelles seraient les modalités à remplir pour qu'un agent yougoslave puisse être agréé par Euratom. Cette première demande de contact direct de la part d'un pays tiers soulève la question de la ligne de conduite des Communautés sur la nature et les niveaux des rapports à établir avec les pays non occidentaux en Europe. Une formule consistant à accepter ou à encourager la nomination d'un représentant qualifié avec rang d'Ambassadeur est de loin préférée à celle se contentant d'un simple « officier de liaison » dans les ambassades des tiers. Cela « contribuerait à affirmer la personnalité internationale et le caractère souverain de notre Communauté »[234]. Une semaine plus tard la Commission apprend par l'intermédiaire du Secrétariat du Conseil que l'ambassade de Yougoslavie à Rome a fait une démarche auprès du Ministère des Affaires étrangères italien concernant la question d'une collaboration avec le Marché commun. L'Italie répond que cette question doit d'abord être vue au sein du Conseil[235]. Toujours courant 1959, le « Foreign Trade Research Institute » de Belgrade entre en contact avec la CECA afin d'en obtenir des informations sur les études à long-terme sur le marché de l'acier. Lors de ces démarches, l'éventualité d'établir des relations officielles avec la CECA est soulevée. Wellenstein, alors au secrétariat général de la CECA et futur Directeur général des relations extérieures de la CEE, accepte d'accéder à la requête de Belgrade et de rencontrer son envoyé : Belic. La rencontre n'a rien d'officiel, elle a lieu lors du séjour du yougoslave chez Spierembur, fonctionnaire de la CECA et ami d'enfance de Belic[236]. Cet exemple illustre clairement comment les fonctionnaires des Communautés, CECA ou CEE, à défaut d'une diplomatie officielle, utilisent des réseaux personnels pour établir le contact avec les pays tiers européens, ici la Yougoslavie, mais aussi

234 AHCE, BAC 118/1986 n° 1645, Direction générale des relations extérieures, « à l'attention de MM. Les Commissaires Krekeler et Sassen », Bruxelles le 25 février 1959

235 AHCE, BAC 118/1986 n° 1645, Direction générale des relations extérieures, « à l'attention de MM. Les Commissaires Krekeler et Sassen », Bruxelles, le 2 mars 1959, *Réunion COREPER*, Jeudi 5 mars 1959

236 AHCE, BAC 5 n° 1483, Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, Haute Autorité, « à l'attention de MM. Wehrer et Wellenstein », *Rapports éventuels avec la Yougoslavie*, Luxembourg, le 8 décembre 1960

avec la Turquie et la Grèce. Dans le cas yougoslave, ces relations sont mises à profit pour amorcer les premières conversations.

Ainsi, le 22 mars 1960, Émile Noël, secrétaire général de la Commission, reçoit la visite de Monsieur Mihaljinac, Conseiller à l'ambassade de Yougoslavie à Bruxelles. Celui-ci est une connaissance personnelle du secrétaire général, venu pour renouer leurs relations antérieures. Au cours de la conversation, Mihaljinac pose plusieurs questions sur le tarif extérieur et sur les propositions Hallstein d'accélérer la mise en place du Traité de Rome. Il souligne que la Yougoslavie n'avait pas de prévention vis-à-vis de la CEE. Elle craint seulement que la création de celle-ci n'entraîne pas de difficultés nouvelles aux échanges, notamment pour les produits qui intéressent la Yougoslavie. À cet égard, le gouvernement yougoslave suit « de près » les pourparlers que la Communauté « a engagés avec la Grèce et la Turquie pour des Accords d'association »[237]. La signature de l'Accord d'Athènes en 1961 et la préparation de celui d'Ankara pour 1963 ne peut que maintenir l'attention de Belgrade sur la Communauté. Le gouvernement yougoslave, indique Mihaljinac, s'est scrupuleusement gardé de paraître penché en faveur des Six ou des Sept. Il estime qu'il n'a pas à choisir entre eux dès lors que la création de ces groupes ne lui cause pas de difficultés. Émile Noël précise alors à son interlocuteur que l'association avec la Turquie et la Grèce ne représentait qu'une forme particulière de rapport entre un pays tiers et la Communauté, « sans doute exceptionnelle »[238]. Mihajinac pose enfin la question des missions des États tiers auprès de la Communauté et questionne Noël sur les démarches à suivre. En mars 1960, la Yougoslavie n'entend pas encore établir des relations diplomatiques avec la CEE, une analyse des questions soulevées par la CEE pour la Yougoslavie par un spécialiste économiste doit d'abord être faite. La question des relations officielles avec la CEE pourrait alors se poser. En attendant, la Yougoslavie souhaite renforcer ses liens économiques avec ses voisins européens. Pour Noël, il ne fait aucun doute que les déclarations de Mihajinac reflètent bien la position du gouvernement yougoslave. Il rappelle que lorsqu'il se trouvait en poste en France, Mihaljinac était considéré comme ayant des relations directes avec l'entourage du Président Tito « ce qui lui faisait attribuer par les Services français un poids personnel dans l'Ambassade à Paris bien supérieur à celui qui aurait correspondu à sa position officielle »[239].

237 AHCE, BAC 97/1986 n°2/4, Communauté économique européenne, Commission, « Le Secrétaire exécutif, à l'attention de Monsieur Seeliger, Directeur général des Relations extérieures », Bruxelles le 24 mars 1960

238 *Ibid.*

239 *Ibid.*

Pendant l'année 1960, la Yougoslavie continue ses contacts avec les capitales européennes. En juin 1960, le représentant de l'Italie[240] informe le Comité que la Yougoslavie a fait part au gouvernement italien des inquiétudes que suscitaient les répercussions sur le commerce yougoslave du développement du marché commun. Après un échange de vues au cours duquel le Comité et le Représentant de la Commission préconisent une attitude prudente en ce qui concerne les demandes yougoslaves, une coordination des positions s'impose. Les gouvernements et la Commission, pour des raisons politiques et économiques, ne croient pas devoir refuser les conversations auxquelles le gouvernement yougoslave semble attacher un grand intérêt, notamment pour réfuter certains griefs que le gouvernement de Belgrade serait tenté de faire à la Communauté.

Le gouvernement de la RFA qui n'entretient pas de relation diplomatique avec la Yougoslavie, a « de sérieuses hésitations » à ce que la Communauté dans son ensemble entre en conversation avec Belgrade[241].

Les délégations belges et luxembourgeoises savent que les Yougoslaves sont en conversation avec les « 7 » de l'AELE, le Comité et la Commission se posent la question du résultat de ces conversations. Cependant, la représentation de la France, rejointe par les autres, désire certes continuer des conversations informelles, mais sans rien d'officiel afin d'éviter que « puisse se créer un "cas yougoslave" », susceptible de s'ajouter aux « cas grec et turc »[242]. La position de la France en insistant sur la nécessité de ne pas rajouter à la Turquie et à la Grèce la question de Belgrade, est révélatrice. Il s'agit certes, ici, de la même problématique que la Turquie ou la Grèce et la CEE se doit d'y répondre. Les Six ne doivent pas abandonnés des pays au bord du Rideau de fer et sous la pression constante de l'URSS. Cependant, si avec la Turquie et la Grèce la CEE a répondu par l'Association, avec la Yougoslavie on ne peut en faire de même. Répondre de manière officielle enclencherait un processus qui pourrait aboutir à un accord commercial trop large qui ne semble pas être désiré par les Six[243]. Ce faisant, la Communauté sépare la Yougoslavie de la Grèce et la Turquie, tout en reconnaissant que les contextes des démarches pour identiques qu'elles puissent être ne peuvent être traités de manière identique.

---

240 De plus, lors de cette même réunion du COREPER, le représentant italien informe le Comité qu'une démarche soviétique a été faite auprès de son gouvernement pour demander le bénéfice des réductions tarifaires ultérieures prévues par les décisions d'accélération du rythme du Traité. Les autres délégations informent le Comité que leur Gouvernement n'a pas été l'objet d'une pareille démarche, mais qu'il avait, comme l'Italie, étendu la réduction tarifaire de 10 % effectuée le 1er juin 1959 à l'URSS.

241 *Ibid.*

242 CEE, COREPER, COM(60) 94, 111ème réunion – jeudi 2 juin 1960, *Réunion Conseillers Commerciaux*, 7 juin 1960

243 AHCE, BAC 97/1986 n° 2/3, note à l'attention de Monsieur le Directeur général Herbst, *Préparation des conversations avec les experts Yougoslaves*, Bruxelles le 22 décembre 1964

Enfin, le représentant de la Commission informe le Comité que, depuis un certain temps déjà, le Conseiller commercial de l'Ambassade de Yougoslavie à Bruxelles a rendu visite aux services de la Commission à plusieurs reprises. Ceux-ci ont toutefois été extrêmement prudents dans leur rapport avec le Conseiller commercial yougoslave en raison du problème politique que pose la Yougoslavie à l'égard de l'Allemagne fédérale. La Commission cependant en a profité pour rectifier un certain nombre d'informations erronées au sujet des incidences du marché commun sur les courants commerciaux de la Yougoslavie. En ce qui concerne les contacts avec l'AELE, le représentant de la Commission précise que d'après ses informations, ces contacts auraient été pris à l'initiative de la Grande Bretagne. De plus, il serait opportun de ne pas laisser les conversations avec la Yougoslavie sur le seul plan bilatéral mais les porter au niveau communautaire, car les représentants yougoslaves pourraient avoir beau jeu de souligner à chacun de ses interlocuteurs les incidences défavorables du Marché commun entre le pays en cause et la Yougoslavie. Dans cet esprit, la Commission se dit prête à préparer un dossier pour les États membres susceptibles de leur être utile dans leur conversation avec Belgrade[244].

Si la Commission ne souhaite pas froisser Bonn, elle n'en continue pas moins les contacts avec Belgrade, soutenue en cela par Rome. Car l'Italie, de par sa position géographique et son histoire, connait un fort tropisme vers la zone des Balkans[245].

---

244 *Ibid.*

245 Déjà, que l'on se souvienne, au début du siècle, un opuscule anonyme qui a connu une forte publicité, proposait de placer toute la région sous-direction du roi d'Italie dans une confédération orientale. Celle-ci devant être la première pierre pour une Europe unie dans Anonyme, *Une confédération orientale comme solution à la question d'Orient*, Paris, Librairie Plon, 1905 Pourtant, les relations entre Yougoslavie et Italie n'ont pas toujours été au beau fixe depuis la fin de la guerre. Pour la Yougoslavie la victoire représentait surtout une victoire contre l'Italie, sur ce pays qui s'était opposé à sa naissance après la première guerre mondiale et qui pendant la guerre avait menacé son existence. Lorsque, en 1952, les Alliés tentent d'encourager la conclusion d'un pacte balkanique entre Turquie, Grèce et Yougoslavie pour entraîner cette dernière dans le camp atlantique, l'Italie est obligée d'envisager deux perspectives tout aussi négatives l'une que l'autre. Elle ne pouvait pas adhérer au pacte sans avoir auparavant résolu le problème qu'elle avait avec un des principaux signataires ; elle ne pouvait pas non plus accepter le cœur léger l'éventualité selon laquelle le pacte serait conclu sans sa participation. Au sein de la classe dirigeante et de la diplomatie, on devenait de plus en plus convaincu que le problème de Trieste constituait un boulet pour la politique extérieure de l'Italie, qui se voyait de ce fait privée de toute liberté de mouvement. C'est la raison fondamentale de l'accord signé à Londres le 5 octobre 1954 par les adversaires, Italie et Yougoslavie, et par leurs notaires, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Il n'est pas besoin ici de reparler des phases de la négociation. Il suffit de rappeler que le contenu du « Mémorandum d'entente » — accord de facto qui devait être formalisé vingt ans plus tard par les accords d'Osimo du 1er octobre 1975 — entérinait substantiellement la situation sur le terrain telle qu'elle apparaissait à la fin de la Seconde Guerre mondiale : les territoires d'où les troupes des alliés occidentaux avaient chassé les partisans de Tito au cours des dernières semaines du conflit revinrent à l'Italie, alors que les zones qui étaient restées aux mains des troupes yougoslaves sont conservées par la Yougoslavie. Les neuf ans qui séparent la fin de la guerre de la conclusion du Mémorandum d'entente ne servent à rien d'autre qu'à convaincre les parties que la meilleure formule était celle sanctionnée par les rapports de force à la fin des hostilités. Débarrassée du différend concernant les frontières, l'Italie se retrouve libre de mener une politique yougoslave. C'est ce qu'elle fait en abandonnant progressivement l'attitude qu'elle avait à l'origine. Après avoir attenté à l'existence et à l'intégrité territoriale du pays voisin, elle en devient d'une certaine manière la protectrice. Par les accords d'Osimo en 1975, elle reconnaît formellement la

De son côté, l'Allemagne cependant a fait le choix de ne pas entretenir de relation bilatérale avec Belgrade tout le long des années 1960. C'est donc Rome qui sert de relais au gouvernement de Tito pour atteindre la Communauté[246].

Les relations avec la Yougoslavie sont en effet compliquées par l'opposition de la RFA à toutes relations avec les États ayant reconnus la RDA. Cependant, l'intérêt de Belgrade vis-à-vis de la Communauté est vu comme une opportunité par la Commission et les États membres dans l'établissement de liens avec l'Europe orientale en général et la région sud orientale en particulier.

- La Commission et Belgrade, les objectifs communautaires

Le 25 octobre 1962, Jean Rey reçoit l'Ambassadeur Pripic : il vient confirmer le désir du gouvernement yougoslave de voir s'établir entre une délégation d'experts yougoslaves et une délégation de la Commission, un examen des problèmes concrets qui se posent dans les échanges commerciaux, industriels et agricoles entre la Yougoslavie et la Communauté. Belgrade, qui n'avait aucune idée du fonctionnement de la Communauté pense dans un premier temps que les conversations entamées avec Noël suffisaient pour établir clairement les intentions de son Gouvernement[247].

Au cours du mois de novembre 1962, le gouvernement yougoslave fait part à la Communauté de son désir d'entamer des conversations techniques portant sur les relations commerciales de la Yougoslavie avec la CEE. Le Conseil des Ministres prend position sur cette requête lors de sa session des 3 et 5 décembre 1962, et décide de répondre au Gouvernement yougoslave que la Communauté est en principe favorable à ce que des conversations techniques exploratoires, au niveau d'experts, aient lieu entre des représentants yougoslaves et des représentants de la

---

frontière, jette les bases d'une collaboration économique devant valoriser le rôle économique de Trieste, met fin au contentieux sur la communauté italienne en Istrie (15 000 personnes d'après les recensements yougoslaves) en se contentant de subventionner les activités culturelles d'organisations « italiennes » surveillées de près par le Parti et par les organes fédéraux. Ce serait pourtant une grossière erreur de croire que les raisons de la politique yougoslave du gouvernement italien étaient essentiellement économiques. Les rapports avec Belgrade deviennent de plus en plus cordiaux parce que la Yougoslavie est le terrain sur lequel l'Italie pouvait montrer son penchant pour une politique extérieure ouverte, « démocratique », tolérante. Des relations amicales avec un État communiste qui était en même temps l'un des leaders des pays non alignés étaient là pour prouver que l'Italie, bien qu'elle ne renonçât pas à ses obligations atlantiques, possédait sa propre identité internationale, ainsi qu'une vocation toute particulière à remplir le rôle d'« honnête médiateur » dans les vives oppositions de la guerre froide. La Yougoslavie devait jouer dans l'horizon international de l'Italie le même rôle, à une autre échelle, que celui joué par l'URSS, pour la France après l'arrivée de de Gaulle au pouvoir. Sergio ROMANO. « L'Italie et l'Europe du Danube et des Balkans. « In: *Politique étrangère* N°2 - 1992 - 57e année pp. 349-358. Et Phivos OIKONOMIDIS, *Le jeu mondial dans les Balkans, les relations gréco-yougoslaves de la Seconde Guerre mondiale à la Guerre froide 1941 – 1956*, Préface par Robert Frank, Avant – propos de Denis Rolland, L'Harmattan, Collection Inter-National, 2011, Paris

246 Voir Marco GALIAZZI, *Roma Belgrado. Gli anni della Guerra Fredda*, Longo Editore, 1993

247 AHCE, BAC 97/1986 n°2/4, Direction générale des relations extérieures, A l'attention de Monsieur Seeliger, Directeur général, *Relations avec la Yougoslavie*, Bruxelles le 26 octobre 1962

Commission[248]. De plus, le Conseil convient, à la demande allemande, « de réexaminer le problème au cours du premier trimestre 1963, en vue de déterminer la date à laquelle ces conversations pourraient avoir lieu ». En fait, la position allemande n'est en rien négative, au contraire. La délégation de Bonn, lors de la réunion de décembre 1962, souligne que de telles conversations seront nécessaires à l'avenir avec un plus grand nombre de partenaires au vu de l'importance de la Communauté dans le commerce mondial. Cependant, l'Ambassadeur Lahr estime qu'il ne faut pas précipiter l'ouverture des conversations. Il rappelle que la Communauté a déjà entamé avec d'autres pays des conversations de ce type et ces derniers ont posé des demandes analogues à celle de la Yougoslavie. Par conséquent, la délégation allemande estime inopportun de réserver un traitement favorable à la Yougoslavie en acceptant dès à présent l'ouverture des conversations. À la fin 1962, quatre pays ont demandé l'ouverture de conversations : Israël, l'Iran, le Liban et la Yougoslavie. « De ces pays, seule la Yougoslavie est située en Europe », ce qui de l'avis de la délégation française devrait être pris en considération, l'attraction de la CE ne pourrait-elle pas, à terme, faire basculer cette nation vers l'Occident ? Ce à quoi Lahr répond qu'il « serait erroné d'espérer pouvoir influencer la politique d'un pays communiste par des mesures économiques ». La délégation allemande maintient donc son point de vue selon lequel la date à laquelle l'ouverture des conversations avec la Yougoslavie ne pourrait avoir lieu qu'au « moment où la situation politique générale » entre Est et Ouest serait plus claire[249], rappelons que nous sommes alors en pleine crise de Cuba. Jean Rey communique la position de la Communauté le 11 décembre 1962, en présence de Günter Seeliger, Directeur général, à Pripic, Ambassadeur de Yougoslavie[250].

La Direction générale aux relations extérieures, le 12 février 1963, dans une note adressée à Rey, estime nécessaire que la question soit reprise par le Conseil afin de permettre à la Commission de prendre date pour entamer ces entretiens. Elle souligne l'importance « politique » de ces conversations CEE – Yougoslavie, susceptibles de constituer un précédent à l'égard des autres pays de l'Est, présentant éventuellement des requêtes semblables[251]. En effet, les conversations avec la Yougoslavie devraient se dérouler dans le

248 Il convient de rappeler les termes de la décision du Conseil lors de sa 88ème session du 5 décembre 1962 : « le Conseil avait convenu de ce que la Commission fera connaitre à la Représentation yougoslave à Bruxelles que la Communauté est en principe favorable à ce que des conversations techniques exploratoires, au niveau d'experts, au sujet des relations commerciales entre la Yougoslavie et la Communauté aient lieu entre des représentants yougoslaves et des représentants de la Commission. «

249 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Le Conseil, Comité des Représentants permanents, *Procès-verbal réunion restreinte*, 88ème session, 3-4-5 décembre 1962

250 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale des relations extérieures, à l'attention de Monsieur Herbst, Secrétaire exécutif adjoint, *Relations avec la Yougoslavie*, Bruxelles le 11 décembre 1962

251 AHCE, BAC97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention de M. le Ministre Rey, *Demande de la Yougoslavie visant à entamer des conversations techniques avec la Communauté*, Bruxelles le 12 février 1963

cadre de l'article 111. Elles seraient donc en mesure de représenter un important précédent. La Direction I met en relation la question Yougoslave avec la requête de concessions tarifaires présentée par l'URSS à la France. Sur la base du précédent Yougoslave, l'URSS serait peut-être amenée à accepter plus facilement de se conformer à la procédure de l'article 111[252] et ainsi, plutôt que de négocier avec les Capitales, négocier directement avec la Commission. Ce qui reviendrait à une reconnaissance *de facto.*

Cependant, la formule adoptée par le Conseil des Ministres « conversations techniques exploratoires » est jugée suffisante comme point de départ pour l'action de la Commission. La Yougoslavie demande des renseignements sur l'intention de l'Égypte d'établir des relations spéciales avec la CEE, sur le plan diplomatique entre autres. Belgrade, au printemps 1963, paraît désireuse d'agir simultanément avec Le Caire à l'égard de la CEE. Sans devancer le champion africain du non-engagement, la Yougoslavie ne veut pas se faire dépasser par lui[253].

Il semble que la fin des négociations avec la Grande-Bretagne ait eu pour conséquence que d'une part, les Yougoslaves n'ont plus, début 1963, insisté pour obtenir une réponse et que, d'autre part, la Communauté, préoccupée par l'ensemble de sa politique future, néglige le problème yougoslave. Pourtant, les Yougoslaves n'ont jamais considéré leur demande de 1962 comme étant devenue sans objet. Cependant le gouvernement yougoslave n'entreprend pas de nouvelles démarches avant d'être, au préalable, assuré du succès de son entreprise. En effet, les autorités yougoslaves estiment[254] que la Commission est tenue de leur fournir une réponse, déjà promise pour janvier 1963, et ne désirent d'aucune façon risquer par une nouvelle démarche inopportune de se voir opposer un refus officiel. En conséquence, les services de la Commission, et la DG I particulièrement, croient qu'il convient de porter ce problème devant le Collège des Commissaires afin de pouvoir, le cas échéant, aller devant le Conseil avec une proposition précise.

---

252 AHCE, BAC97/1986 n°2/3, Direction générale des relations extérieures, Aide-mémoire, *Demande de la Yougoslavie visant à entamer des conversations techniques avec la Communauté*, Bruxelles le 4 février 1963, notamment son paragraphe 2 :
« 2. La Commission présente au Conseil des recommandations en vue des négociations tarifaires avec des pays tiers sur le tarif douanier commun.
Le Conseil autorise la Commission à ouvrir les négociations.
La Commission conduit ces négociations en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. « L'URSS avait en effet introduit dans des négociations bilatérales avec la France « une négociation douanière », réclamant pour ses produits les mêmes avantages que ceux que ce sont consentie entre les Six, tout en ignorant les prérogatives de la Commission sur ces questions. Voir *Le Monde*. « Vers une guerre commerciale entre l'URSS et le Marché commun? » dir. de publ. BEUVE-MÉRY, Hubert. 15.06.1962, n° 5 414. Paris

253 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention de Monsieur Seeliger, Directeur général, de Monsieur Bolance, Bruxelles, le 10 mai 1963

254 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention de Monsieur le Ministre Rey, *Rapports CEE – Yougoslavie, Bruxelles*, le 27 mai 1964

C. Des relations en « dents de scies »

- Commencer les « conversations »

Le premier mandat du Conseil à la Commission le 5 décembre 1962 spécifie que la « Commission fera connaitre à la Représentation yougoslave à Bruxelles que la Communauté est, en principe, favorable à des conversations techniques exploratoires, au niveau d'experts, au sujet des relations commerciales entre la Yougoslavie et la Communauté ». Cependant ce premier mandat ne donne aucune date de début de ces conversations. Et en fait un deuxième mandat survient deux ans plus tard, le 6 novembre 1964. Celui-ci se contente d'annoncer que la Commission ferait connaitre à la Représentation yougoslave « la position de principe prise par la Communauté » et que d'autre part « une communication officieuse en ce sens serait faite par la Représentation de l'Italie »[255].

Lors de la réunion du COREPER du 6 novembre 1964, la France et l'Allemagne, qui avaient émis une position de réserve sur le début des conversations exploratoires avec la Yougoslavie, en acceptent l'ouverture. Elles spécifient bien que ces conversations doivent se situer au niveau des experts et avoir uniquement pour objet l'examen du problème des relations commerciales entre la Communauté et la Yougoslavie[256]. Lors de la même réunion, l'Ambassadeur Belge informe le Comité d'une démarche qui a été faite par le Ministre des affaires étrangères yougoslave auprès de Spaak lors de la visite que celui-ci a fait à Belgrade, au sujet des relations entre la Yougoslavie et la Communauté. La Belgique veut savoir si la Commission a bien fait connaitre à la Yougoslavie la position de principe de la CEE et si l'Italie a bien fait parvenir la communication officieuse, la réponse est affirmative pour les deux questions. La Commission rajoute que les représentants de la Yougoslavie ont fait de nombreuses démarches auprès de ses services pour fixer la date d'ouverture de ces conversations. Malheureusement, étant donné qu'aucune décision n'avait été prise par les instances de la Communauté, elle n'avait pu donner suite aux demandes yougoslaves.

Pour la Yougoslavie, bien que les relations commerciales avec les membres du Marché commun soient qualifiées de « normales »[257], le processus d'intégration des pays de l'Europe occidentale ne manque pas de « frapper toujours davantage la position du commerce et des

255 AHCE, BAC 97/1986 n°2/1, p. 122

256 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Communauté économique européenne, le Conseil, Comité des représentants permanents, *Projet de compte rendu sommaire de la 318ème réunion tenue à Bruxelles*, les mercredi 4, jeudi 5 et vendredi 6 novembre 1964, Bruxelles le 16 novembre 1964

257 AHCE, BAC 97/1986 n°2/2, La Commission, Direction Général I, Note d'information, *Article de Borba (quotidien yougoslave) au sujet des dernières décisions du Conseil des Ministres relatives au Commerce des fruits et des légumes*, Bruxelles, le 9 avril 1965

intérêts de la Yougoslavie »[258]. Il suffit de fournir les données suivantes pour voir toute l'importance que le Marché commun revêt pour le commerce extérieur yougoslave : les exportations yougoslaves s'élevaient en 1964 au total à près de 882 millions de dollars, dont 245,3 sont absorbés par les pays du Marché commun. La totalité des importations atteignait 1,3 milliards de dollars, dont 373 millions de dollars (35%) en provenance du Marché commun[259]. Les exportations des produits agricoles yougoslaves sont particulièrement touchées.

Commerce extérieure de la Yougoslavie (importation + exportation en million de $)[260]

Zones	**1958**	**1961**	**1963**	**1964**
CEE	312	573	552	466
Amérique du Nord	170	228	257	169
CAEM	317	345	452	474
Total en %				
CEE	27,7	38,74	29,88	28,29
Amérique du Nord	15,09	15,41	13,91	10,26
CAEM	28,15	23,32	24,47	28,77

La CEE, contrairement au CAEM et à l'AELE, est parvenue à augmenter sa part relative qui passe de 27,7% en 1958 à 29,9% en 1963, après avoir atteint 38% en 1961. En 1964, par contre, on assiste à une certaine réduction. Le pic de 1961 est dû à la suite de la libération des importations et à la nécessité de faire face aux problèmes posés par une mauvaise récolte[261]. L'amélioration des rapports politiques entre la Yougoslavie et les pays de l'Est s'étant produite avant 1958 et les échanges commerciaux ayant eu comme conséquence un développement radical en 1956, la part de la CAEM n'a plus subi de modification substantielle. De plus, l'amplification du processus d'intégration européen dans le secteur industriel nuit aussi à l'exportation de produits finis yougoslaves. Il faut donc pour Belgrade ouvrir au plus tôt ces « conversations » afin de parer aux problèmes causés par ce déséquilibre. Surtout pour la Yougoslavie, il s'agit d'aborder ces « conversations » le mieux

258 *Ibid.*
259 AHCUE, CM/2, 1964, n°1345, *Rapport des Conseillers commerciaux des pays membres de la Communauté économique européenne en Yougoslavie*, n° 8, Bruxelles le 5 février 1965
260 AHCE, BAC 97/1986 3/3, La Commission, *Relations entre la CEE et la Yougoslavie : contingents tarifaires pour produits agricoles et alimentaires accordés par les États membres à la Yougoslavie, contingents tarifaires pour les produits industriels (bois, sidérurgie, textiles*), 1966
261 *Ibid.*

préparée possible. Ainsi, le 23 décembre 1964, lors d'une conversation téléphonique entre Kawan et Stojkovic, ce dernier formule une demande fort délicate. Stojkovic en vue de préparer les entretiens prévus pour le 25 janvier 1965 désirait prendre connaissance des memoranda adressés par certains pays tiers à la Commission avant l'ouverture de conversations ou négociations semblables à celles que la Yougoslavie compte avoir avec les Services de la Commission. Kawan fait comprendre qu'il est sans doute fort difficile voire impossible de donner une suite positive à sa demande, car ces memoranda revêtent un caractère confidentiel[262]. Le 14 février 1964, l'Espagne avait en effet demandé pour la seconde fois l'association avec la Communauté, après sa première tentative en février 1962. Elle avait communiqué une lettre ainsi qu'un mémorandum motivant sa demande. Au final celui-ci n'est pas communiqué à Belgrade.

Enfin, les conversations commencent en janvier 1965 dans une première phase pour se poursuivre en mai 1965 dans une deuxième phase.

Elles se concentrent sur la liste des produits proposés par la Yougoslavie et pour lesquels elle peut être un important fournisseur, la liste des produits remarqués par la Commission et pour lesquels la Yougoslavie tient la place de 1er ou important fournisseur de la CEE et les produits en exception totale, partielle ou conditionnelle pour lesquels la discussion est réservée au GATT.[263] La possibilité d'accélération douanière sur les produits qui ne sont pas en exception, si, et seulement si, la Yougoslavie est premier fournisseur de la CEE et dans ce cas une suspension de 20% du TEC est possible sur le plan communautaire.

Lors de la rencontre de mai 1965, les représentants yougoslaves prennent le cas où la Yougoslavie n'est pas un premier fournisseur de la CEE mais premier fournisseur d'un État membre. L'approche doit-elle être bilatérale avec le pays membre intéressé ou bien la Yougoslavie doit-elle s'adresser d'abord à la Commission ? La Commission répond que si la Yougoslavie prévoit des négociations générales avec la CEE, la Commission doit recevoir une demande par écrit de la Yougoslavie et procéder ensuite à une recommandation d'accélération douanière à l'État membre intéressé. Sinon, le gouvernement du pays membre intéressé a toute latitude pour traiter bilatéralement dans les limites fixées par le Traité de Rome. Du point de vue de la coopération industrielle, Tomic, le représentant yougoslave énumère les coopérations que son pays a mis en place dans la région des Balkans, c'est-à-dire une soixantaine de projets comme la construction de centrales électriques en Turquie en

262 AHCE, BAC 97/1986 n° 2/3, note à l'attention de Monsieur le Directeur général Herbst, *Préparation des conversations avec les experts Yougoslaves*, Bruxelles le 22 décembre 1964

263 AHCE, BAC 97/1986 n°2/2, *Conversation technique avec une délégation yougoslave*, vendredi 21 mai 1965

coopération avec un groupe scandinave ou d'usines hydroélectriques sur le Danube en coopération avec l'Union soviétique. Avec les pays de l'Ouest la tendance souhaitée est la multiplication des contacts au stade des entreprises individuelles. Des comités « d'initiative » et d'investissements ont été créés en Italie, en Grèce et en France[264]. La Yougoslavie souhaite ainsi ouvrir son économie aux investissements occidentaux et exporter plus vers les marchés d'Europe occidentale. En effet, dans ses relations avec les pays de l'Est, elle pâtit de l'unicité de l'acheteur et le système de paiement. Les vendeurs yougoslaves se trouvent en concurrence devant un acheteur unique, le Monopole, qui n'hésite pas, en cas de besoin, à perturber le marché en provoquant une hausse des prix. Or la Yougoslavie ne peut créer à son tour de monopole que pour 25% de ses exportations totales se dirigeant vers les pays de l'Est, ceci étant contraire aux règles commerciales qu'elle s'est elle-même fixée. La Yougoslavie est donc obligée d'écouler les devises socialistes uniquement sur les marchés socialistes, ce qui la prive d'une partie de sa liberté d'achat. Ernst s'enquiert alors pour la Commission des relations entre la Yougoslavie et le CAEM. Tomic répond que les relations entre le bloc économique socialiste et Belgrade sont purement contractuelles. Elle n'a aucun lien avec la planification au sein du CAEM et concerne seulement une petite liste de contingent. À l'issue de cette réunion, la Commission souligne que la Yougoslavie ne rencontre au final des problèmes que dans ses exportations vers la RFA, problèmes qui seront réglés à la fin de la période transitoire du Traité de Rome. Afin de venir à bout de ses problèmes, elle recommande à la Yougoslavie de s'adresser directement à elle par des notes verbales pour résoudre ces cas au niveau des experts.

Ces conversations ont, toutefois, un caractère officieux[265]. Cette situation rend mal à l'aise les fonctionnaires de la Commission. Pourtant c'est la condition *sine qua non* pour que des conversations puissent avoir lieu avec Belgrade. La RFA s'opposant toujours à l'ouverture officielle de négociations. Bien que, dans un projet de mandat produit par la Direction générale aux affaires extérieures, le Conseil demande à la Commission « d'entamer avec le Gouvernement yougoslave la négociation d'un accord commercial non discriminatoire et équilibré »[266]. L'intérêt de la Yougoslavie est surtout de maintenir les ventes de ses produits agricoles à un niveau susceptible de permettre l'accroissement de ses achats dans la CEE

264 *Ibid.*

265 AHCE, CEAB 5 n° 1489/1, Agence Europe, Bruxelles le 17 mai 1965, Quelques jours plus tôt, Rey avait tenu un discours au Parlement européen où il dénonce une nouvelle fois la position des États orientaux, la qualifiant de « périmée » car ne correspondant plus à la réalité. Jean Rey dénonce le comportement de plusieurs gouvernements orientaux qui envoient des experts « pour parler avec nous [la Commission], au nom de leur gouvernement. »

266 AHCE, BAC 97/1986 n°3/1, La Commission, Direction générale aux affaires extérieures, *Projet de décision du Conseil d'un mandat de négociation avec la Yougoslavie*, Bruxelles le (sans date)

tandis que la Commission souhaite que la Communauté voit ses ventes de produits industriels sur le marché yougoslave connaitre une expansion continue[267].

De plus, la Yougoslavie tente de diversifier son commerce par tous les moyens. Membre provisoire depuis novembre 1962 du GATT, le 17 février 1966, elle faisait parvenir au Directeur général une liste de concessions qu'elle offrait aux parties contractantes en vue de son accession à l'Accord. Cette liste reprenait en partie l'offre faite par la Yougoslavie pour participer aux négociations du Kennedy Round. Au total, les concessions directes de la Yougoslavie à la CEE portent sur 51 millions de dollars de produits et elle lui concède une baisse de ses droits de douanes sur deux catégories de produits. Certes, un « équilibre parfait » ne put être trouvé mais les services de la Commission dans leur communication du 28 juin 1966 pour la conclusion d'un accord tarifaire avec la Yougoslavie soulignent « l'importance politique » que l'entrée de la Yougoslavie au GATT revêt et soutiennent donc la conclusion de l'accord avec Belgrade en même temps que son accession comme membre à part entière de l'Accord général[268]. En avril 1967, suite à la paralysie provoquée par la crise de la Chaise vide, le projet n'a pas avancé. La Commission se voit réclamer en mars 1967 par le Comité des Représentants permanents un inventaire des problèmes posés par les relations économiques entre la Communauté et la Yougoslavie afin de connaitre l'étendue possible d'un accord commercial. En avril donc, la Commission adresse cet inventaire au COREPER et conclue que la création d'une Commission mixte CEE-Yougoslavie peut seule permettre, en cas d'accord, de lever les obstacles au commerce[269].

Le 27 juillet 1966, le Comité des Représentants permanents considère qu'il convient que les Services de la Commission se limitent à reprendre des pourparlers de caractère technique afin de faire un nouveau tour d'horizon pour dégager d'éventuelle piste pour un accord commercial. En effet, si les Représentants de certains États membres, tout en précisant que leur position ne saurait constituer un engagement, n'ont nullement exclu la possibilité de voir s'ouvrir ultérieurement des négociations en vue de la conclusion d'un accord, le représentant de la RFA a tenu à exclure formellement une telle éventualité. Lorsque la Commission est retournée vers l'ambassade yougoslave celle-ci s'est vue signifier un refus ferme à la reprise de conversations techniques. Pour la Yougoslavie, il s'agissait maintenant de commencer des

---

267 AHCE, CEAB 5 n°1483/1, Porte-parole de la Communauté, *déclaration à la presse*, Bruxelles le 25 mai 1965

268 AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, *Conclusion d'un accord tarifaire avec la Yougoslavie, Communication de la Commission au Conseil*, Bruxelles le 28 juin 1966

269 AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, Direction générale aux affaires extérieures, *Document de travail, Inventaire des problèmes posés par les relations économiques entre la Communauté et la Yougoslavie*, Bruxelles avril 1967

négociations en vue d'un accord de commerce. Les yougoslaves ne voient pas l'intérêt de conversations techniques si derrière il n'y a pas la volonté politique d'aboutir à des négociations devant mener à la conclusion d'un accord[270]. Le 31 juillet 1967, le Groupe de travail du Conseil des questions commerciales rend son rapport sur les quotas et les produits qui pourraient être intégrés dans un accord commercial avec la Yougoslavie. Il a d'autre part constaté qu'il serait « prématuré d'examiner la possibilité d'étendre le champ d'application d'un éventuel accord entre la CEE et la Yougoslavie à des domaines tels que l'assistance technique et financière »[271]. Ainsi, le groupe du Conseil pense qu'il n'est pas encore temps de s'engager financièrement avec la Yougoslavie bien que les États membres reconnaissent l'importance de cette dernière dans la mise en place d'une « détente » à venir.[272] Il ne s'agit pas pour eux de pousser Belgrade contre l'URSS mais plutôt, par petites touches, de l'amener à multiplier les liens avec l'Occident[273].

- Les crises à l'intérieur de la CEE

Le 29 septembre 1967, la Commission des Communautés européennes publie son avis sur la demande d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège dans lequel elle propose d'ouvrir immédiatement les négociations d'adhésion avec les pays candidats. Malgré cet avis, les partenaires de la France, favorables au premier élargissement des Communautés, continuent à se heurter à l'opposition du général de Gaulle. Le président français avance les difficultés économiques que connaît le Royaume-Uni et exige qu'une solution aux problèmes majeurs soit trouvée avant son adhésion aux Communautés. Le 18 novembre, le gouvernement britannique est contraint de dévaluer la livre sterling. La réaction du président français ne se fait pas attendre. Pour lui, il s'agit de la preuve que l'économie britannique n'est pas prête pour remplir les conditions du Marché commun. Le 27 novembre 1967, avant même que des négociations d'adhésion avec les pays candidats aient pu commencer, le général de Gaulle s'oppose dans une conférence de presse une deuxième fois à l'entrée du Royaume-Uni aux Communautés européennes. Dans sa déclaration, le président français insiste surtout sur l'incompatibilité de l'économie britannique avec les règles communautaires. Il réitère sa proposition d'une association entre la Communauté économique

---

270 AHCE, BAC 38/1984, n° 128/4, La Commission, *Communication de la Commission au Conseil concernant les rapports de la Communauté avec la Yougoslavie*, Bruxelles le 31 janvier 1967

271 AHCE, BAC 97/1986 n°3/1, Le Conseil, Note d'information, *Résultat des travaux du Groupe des questions commerciales concernant les relations entre la CEE et la Yougoslavie – du 27.7.67*, Bruxelles, le 31 juillet 1967

272 Documents Diplomatiques Français, Depuis 1954: 1964 (1er Janvier - 30 Juin), *Europe, Roumanie*, page 533 1964

273 *Ibid.*

européenne et les pays candidats pour favoriser les échanges commerciaux, mais Londres rejette aussitôt l'association qui l'exclurait du processus décisionnel de la Communauté. Les partenaires de la France ne sont pourtant pas prêts à accepter cette décision unilatérale. Ils essaient alors de trouver des solutions alternatives pour sortir de l'impasse et pour maintenir la perspective d'adhésion aux pays candidats. Mais toutes les propositions se heurtent à l'opposition du général de Gaulle qui va même jusqu'à menacer de quitter la Communauté dans le cas d'une adhésion britannique, s'isolant ainsi de plus en plus de ses partenaires.

La divergence entre la France et ses partenaires sur la candidature britannique se répercute ainsi sur l'activité des Communautés. Les rapports avec la Yougoslavie, eux-aussi, en subissent les contrecoups. Au cours des discussions entre la Commission et le COREPER, il s'avère que le contenu d'un éventuel accord avec la Yougoslavie serait de très faible étendue. Ernst, au cours de la réunion du 26 octobre 1967, en convient mais rajoute que la Commission est prête à entamer « même sous ces conditions » les négociations, quitte à revenir au Conseil si des difficultés sérieuses surgissent[274]. Lors de la réunion suivante, du 15 décembre, la délégation italienne émet une réserve générale contre l'ouverture des négociations en faisant valoir que, tant que l'extension de la Communauté « vers le nord » est remise en cause, le gouvernement italien « a besoin d'un délai de réflexion pour toute autre négociation avec des pays tiers »[275]. L'Italie maintient sa décision non seulement pour les négociations avec la Yougoslavie mais aussi pour tous autres pays tiers, tant « qu'une réponse satisfaisante n'aura pas été donnée aux demandes d'adhésion en suspens »[276]. L'Italie bloque les négociations avec la Yougoslavie en « représailles » aux refus français face à la seconde demande britannique d'adhésion. La délégation française d'ailleurs « regrette l'attitude italienne »[277]. Le Conseil du 19 décembre 1967 confirme à la fois le « non » français mais aussi l'isolement de Paris. L'Italie, pays « anglophile »[278] soutenue par le Benelux prend en otage les négociations avec Belgrade.

---

274 AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, Secrétariat exécutif, à l'attention de MM. Les membres de la Commission, *442ème Réunion du COREPER du 26 octobre 1967, Relations entre la CEE et la Yougoslavie, Projet de négociations*, Bruxelles le 28 octobre 1967

275 AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, Secrétariat exécutif, à l'attention de MM. Les membres de la Commission, *449ème Réunion du COREPER du 15 décembre 1967, Relations entre la CEE et la Yougoslavie*, Bruxelles le 18 décembre 1967

276 AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, Secrétariat exécutif, à l'attention de MM. Les membres de la Commission, *450ème Réunion du COREPER du 25 décembre 1967, Relations entre la CEE et la Yougoslavie*, Bruxelles le 3 janvier 1968

277 *Ibid.*

278 Carine GERMOND, *La France, l'Allemagne et la deuxième demande britannique d'adhésion à la Communauté européenne* (1966-1969) URL : http://www.cvce.eu/obj/carine_germond_la_france_l_allemagne_et_la_deuxieme_demande_britannique_d_adhe

La crise alors en cours dans la Communauté bloque les négociations et la signature d'un accord commercial avec la Yougoslavie. Jean Rey, en mars 1968, a ce cri du cœur : « alors que depuis des années la Communauté essaie de nouer une négociation avec un Pays de l'Europe orientale, la Yougoslavie, paradoxe incroyable, c'est au moment où nous avons convaincu ceux qui jusqu'à présent ne voulaient pas de cette négociation que la crise de la Communauté ne permet pas celle-ci de débuter… »[279]. En juillet 1968, la délégation italienne indique qu'elle est prête à lever sa réserve générale sur le début des négociations avec la Yougoslavie et les 15 et 17 octobre commencent les négociations proprement dites par une première réunion entre une délégation de la Commission et de la Yougoslavie[280].

La doctrine Hallstein suivie de la crise de la Communauté en 1966/1967 joue un rôle déterminant dans les relations entre Communauté et Yougoslavie. Alors même que l'intérêt général pour ce pays était très vif, surtout pour des considérations d'ordre politique, les relations CEE-Yougoslavie se voient neutralisées par l'action d'un ou de deux États membres. Pour des raisons internes, la Communauté ne peut réellement développer de politiques volontaristes envers la Yougoslavie, et alors même qu'elle étendait son influence sur les franges sud-orientales des Balkans, elle ne pouvait pénétrer en son cœur.

Pourtant le rôle de la Yougoslavie pour atteindre les autres États socialistes est reconnu. La Commission voit en Belgrade un « précurseur » ouvrant la voie à d'autres relations avec les États de l'autre Europe. C'est dans ce contexte, dans ce rôle donné à la Yougoslavie par la Commission, que l'on peut retrouver un lien avec la stratégie de la guerre froide, menée par les américains.

- …stratégie de Guerre froide

Le 6 janvier 1964 a lieu à Washington une rencontre entre Vladimir Velebit, le secrétaire général de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et Averell Harriman, Sous-secrétaire d'État. La conversation porte sur l'état du développement économique de l'Europe orientale. Après quelques échanges, Velebit confirme à Harriman que « l'objectif de tous les États d'Europe orientale serait de jouir du même niveau d'indépendance que Tito ». La question pour les États-Unis est dès lors de savoir comment encourager ce désir. Velebit suggère d'étendre le commerce et de donner à un maximum de ces pays, la clause de la

---

sion_a_la_communaute_europeenne_1966_1969-fr-19fedb34-6754-4bf6-9e18-45fdb027598d.html, consulté le 13.11.2012

279 AHCE, BAC 97/1986 n°3/3, *Mr Rey au Parlement européen*, le 12 mars 1968. Déjà en 1965, au Parlement européen, Rey avait qualifié le comportement de l'Est de « périmé », voir *infra*

280 AHCE, BAC 25/1980 n°429/3, La Commission, note d'information, *Négociations commerciales entre la Communauté et la Yougoslavie*, 15/17 octobre 1968

« nation la plus favorisée ». Selon lui, toute progression sur le plan du commerce améliorera le « climat politique »[281]. D'autant que le contrôle de l'URSS sur ses satellites semble devoir s'éroder à partir de 1964. Ainsi la visite d'une délégation roumaine à Pékin du 3 au 10 mars de cette année est vue par la CIA comme une preuve de l'érosion de la poigne soviétique sur l'Europe orientale. Il semble clair que les Russes, n'ayant pas un soutien unanime, même en Europe de l'Est pour leur tactique dans le différend sino-soviétique, n'aient d'autre alternative acceptable que d'acquiescer à la volonté roumaine de jouer le rôle de médiateur dans les pourparlers avec les communistes chinois. Cette période coïncide avec les tentatives de la Yougoslavie d'obtenir un accord avec la CEE. Certes, ce pays n'est pas lié comme tous les autres pays d'Europe de l'Est à l'Union soviétique, son indépendance lui a donné tout de même plus de latitude pour négocier avec la Communauté. Cependant, ces relations étaient clairement calquées sur les réactions de Moscou au développement de la Communauté[282].

Ironiquement, les problèmes de Khrouchtchev en Europe de l'Est sont le résultat de son propre concept de «routes différentes vers le socialisme. « D'abord simple point de doctrine en 1956[283], il a donné plus de poids à cette idée, lors de son voyage en Yougoslavie en 1963[284] en l'acceptant comme un pays communiste pratiquant une forme correcte du socialisme. Cela a probablement eu une incidence sur certains des Européens de l'Est. L'affirmation de l'autonomie dans l'Est de l'Europe a sans doute été plus loin que les Russes ne l'avaient prévu à l'origine. À l'été 1963, la Roumanie lance son projet pour la construction du complexe sidérurgique à Galati, en dépit de l'opposition de Moscou, du CAEM, des satellites les plus industrialisés du Nord, et d'une visite du membre du Présidium soviétique Podgorny à Bucarest pour persuader les dirigeants roumains de changer d'avis. Khrouchtchev lui-même a fait un voyage secret en Roumanie pour ramener à la raison Gheorghiu-Dej[285]. Pour Moscou Galati était un projet économiquement discutable. Toutefois, ni Podgorny, ni Khrouchtchev n'ont réussi à faire changer d'avis le leader roumain de son opposition catégorique aux plans qui auraient eu pour effet de maintenir la Roumanie comme un pays essentiellement agricole.

---

281 Foreign Relations of the United States, (FRUS) 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 1, *Memorandum of Conversation, Sujet: Europe Orientale, Participants, Mr. Vladimir Velebit, Secrétaire exécutif, Commission économique pour l'Europe, Mr. W. Averell Harriman, Sous-secrétaire d'État, Mrs. Liane W. Atlas, Office of International Economic and Social Affairs, Washington*, 16 janvier 1964.

282 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention de Monsieur le Ministre Rey, *Visite de M. Stojkovic, Premier secrétaire de l'Ambassade de Yougoslavie*, Op. Cit.

283 Communiqué du 2 juin 1955, à la conclusion de la visite de Khrouchtchev en Yougoslavie. Voir *Keesing's Contemporary Archives*, 1955–1956, pp. 14266–14267

284 20 aout – 3 septembre, 1963.

285 Sans doute pendant sa visite d'août en Yougoslavie. Voir FRUS, 1964–1968 Volume XVII, Europe de l'Est, Document 2, *Nationalisme en Europe de l'Est*, Rapport spécial de la Central Intelligence Agency, Washington, 27 mars 1964.

Cette «individualisation » ou ce que les services américains appellent la « révolution silencieuse », à défaut de « désatellisation », doit être encouragée par l'Ouest.[286] La Yougoslavie devant servir de précédent pour les autres nations d'Europe orientale. En effet, au cours des années 1960, le modèle soviétique et ses méthodes ne semblent plus faire recette parmi les satellites de Moscou[287]. Les États d'Europe orientale se tournent alors vers différents modèles et notamment le modèle yougoslave. Si la Communauté peut maintenir des liens forts avec ce pays, les autres nations européennes du bloc communiste, suivant l'exemple de Belgrade, pourrait alors se présenter devant la Commission des Six. Quelques semaines plus tard, lors d'une réunion le 31 mars 1964 du *Atlantic Policy Advisory Group,* la France soutenue par l'Allemagne fédérale et l'Italie suggère d'exploiter « l'attraction politique du Marché commun » pour amener les États du Bloc oriental à se « différencier » de Moscou[288].

La décision de Washington de procéder à « des échanges de vues systématiques avec la Commission de la CEE » est prise dans le courant de 1965[289], elle est comprise dans la liste des actions que les États Unis doivent mettre en route pour supporter la « révolution silencieuse » en cours en Europe de l'Est. Dans ce document, il est suggéré que les États Unis devraient faire une utilisation plus active des organisations multilatérales spécialisées pour influer sur l'évolution des pays d'Europe orientale et d'élargir le domaine de l'engagement pacifique entre eux et l'Occident. Washington doit « utiliser cet intérêt » des pays de l'Est pour les organisations occidentales et notamment lorsque « ils sont également susceptibles de rechercher différents types de liens avec les Communautés supranationales européennes »[290].

À partir de 1965, le régime de Tito se lance dans une réforme du système économique appuyé par le Fond Monétaire International et il demande le soutien de la France et des États-Unis. Pour Washington, bien que Belgrade se montre très critique au sujet du Viêt-Nam, il s'agit là d'une opportunité pour « faire bouger la Yougoslavie vers un système économique plus proche de ceux du Monde Libre ». Cela signifie aussi une intégration plus étroite avec les institutions économiques occidentales – la Yougoslavie espère que le programme lui

286 FRUS, 1964–1968 Volume XVII, Europe de l'Est, Document 10, Mémorandum spécial préparé par la Central Intelligence Agency, No. 10-65, *Possibilités pour l'indépendance en Europe de l'Est,* Washington, 18 février 1965.

287 *Ibid.*

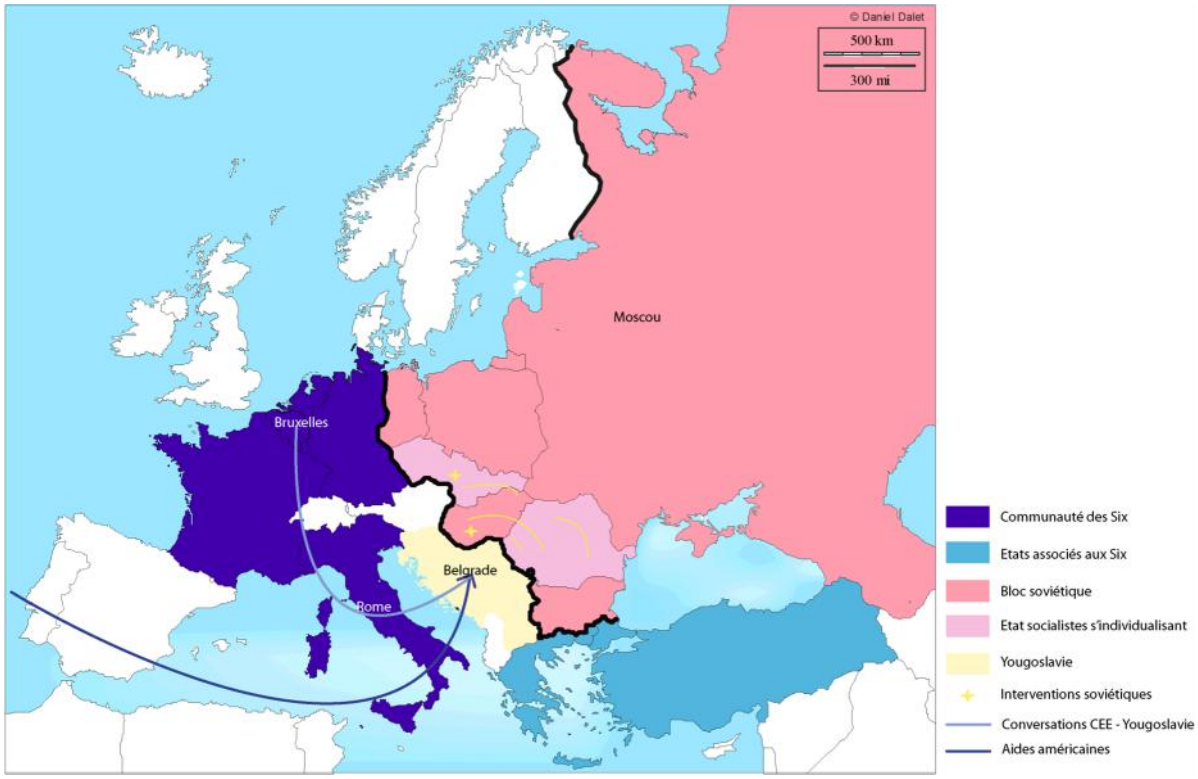
288 FRUS, 1964–1968 Volume XVII, Europe de l'Est, Document 3, note de conversations, Résumé de la réunion des secrétaires, 31 mars 1964, Document: *« Politique occidentale et Révolution tranquille en Europe orientale »*, Washington, 31 mars 1964.

289 FRUS 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 12, Washington, sans date. NSAM 3042, Programme d'Action pour les États Unis en Europe de l'Est.

290 *Ibid.*

permettra de passer de membre provisoire du GATT à membre à part entière- et poursuivre les pressions pour la libéralisation dans d'autres aspects de la vie yougoslave[291]. À partir de 1966, le département d'État américain se voit soumettre des demandes d'aides directes de la part du gouvernement yougoslave. Pour les États-Unis, il est clair qu'une aide à la Yougoslavie représente sur le long terme un moyen de peser sur l'évolution de l'Europe orientale, en fait l'Amérique a « investi 3,5 milliards de dollars dans la Yougoslavie de Tito depuis 1950. Cet investissement a rendu possible la rupture entre Tito et Staline. Cela a payé ». Selon le Département d'État, la défection de Tito a débuté la dissolution du Bloc Communiste. Elle a amené à des « émeutes » en Pologne, une révolution en Hongrie et un retour à l'idée de l'indépendance nationale au travers de l'Europe de l'Est. Les États-Unis souhaitent utiliser les forces que l'indépendance Yougoslave a activé[292].

Le « levier » yougoslave

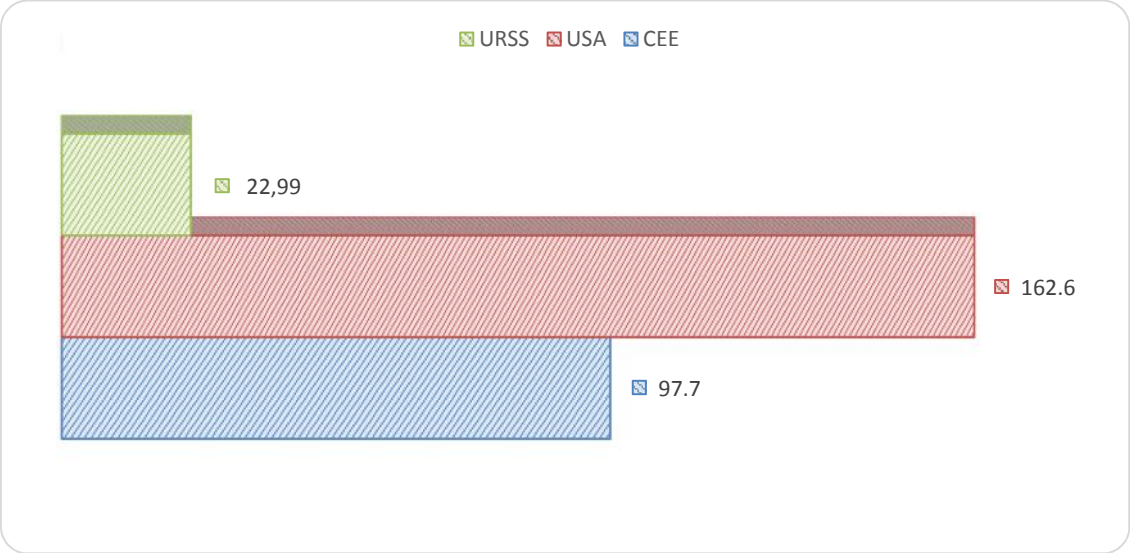


291 FRUS, 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 178, *Mémorandum du Sous-secrétaire d'État aux Affaires économiques à l'assistant du Président pour la Sécurité nationale*, Washington, 22 juillet 1965.

292 FRUS, 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 180, *Mémorandum du Sous-secrétaire d'État et du Sous-secrétaire à l'agriculture au Président Johnson Washington*, 30 novembre 1966.

Le graphique ci-dessous nous montre que Washington est de loin le plus grand pourvoyeur en aides financières de la Yougoslavie, tant au sein du FMI qu'en aide bilatérale. L'aide soviétique se cantonne au rachat de biens que l'industrie yougoslave n'a pas pu écouler, notamment dans l'industrie navale. Les Six enfin, accordent des facilités de paiement à la Yougoslavie[293].

Prêts à la Yougoslavie en millions de $ en 1963[294]



La Yougoslavie a bien été importante pour les Six et la Communauté. Elle devait ouvrir la voie à la reconnaissance de la CEE par les pays orientaux et permettre la division du camp communiste. Cependant, ce dernier point, bien que reconnu par le Conseil, ne fut pas un argument assez fort pour donner à la Commission un mandat large. Par exemple, si la Communauté fut sceptique vis-à-vis de la Turquie, elle n'en montra rien et s'engagea avec ce pays avec un Accord d'association devant mener à l'adhésion. Il n'en est rien avec la Yougoslavie, au contraire. Les relations avec ce pays furent chaotiques avec de longues périodes d'inactivité de la CEE au grand désespoir de Belgrade.

293 *Ibid.*

294 AHCE, CM2/1962, n°1066, *Rapport des Conseillers commerciaux des pays de la Communauté économique européenne en Yougoslavie, n° 6*, Bruxelles le 14 février 1963

E. Vers la reconnaissance officielle de la CEE par la Yougoslavie

- Une reconnaissance officielle…

Pourtant, la Yougoslavie marque sa volonté de s'intégrer plus dans la sphère économique occidentale. En février 1966, le Président du Gouvernement yougoslave dans un article repris par les services de la Commission souligne le désir de la Yougoslavie de s'insérer plus avant dans la « division internationale » du travail. Dans ce but, elle souhaite signer avec les groupements économiques d'Europe occidentale et du Nord des accords en vue d'aboutir « à des solutions pratiques en vue de liquider des conséquences négatives pour [leur] économie »[295].

Stojnovic a, le 28 avril 1966, un très long entretien avec Kawan[296] au sujet des rapports entre la Communauté et la Yougoslavie. Le diplomate yougoslave a répété l'intérêt que son gouvernement attachait à voir discuter au plus tôt par le Conseil, la Communication élaborée par la Commission à la suite des entretiens de juillet 1965. Lors de son voyage en Belgique au début de 1966, le Ministre du Commerce extérieur yougoslave a eu un entretien avec la Commission ainsi qu'avec la Présidence du Conseil afin que ce problème soit à nouveau mis à l'ordre du jour du Conseil. Kawan a cru comprendre que la non inscription de ce point à l'ordre du jour du Conseil donnerait l'impression que la Communauté adoptait une position négative. Il est également permis de penser que l'immobilisme de la Communauté dans ce domaine gêne, sur le plan intérieur, ceux qui, à Belgrade, désirent l'intensification des rapports avec la Communauté. Stojkovic a encore déclaré que les négociations entre le Danemark et l'Allemagne[297], les déclarations espagnoles, les négociations avec l'Autriche, renforçaient encore plus l'intérêt de voir le problème de ses relations avec la CEE sortir de l'impasse où elles se trouvent. Pour la Commission il ne fait pas de doute que les Yougoslaves craignent d'être « à un moment laissés pour compte »[298]. La démarche de Stojkovic visait à obtenir des services de la Commission qu'ils « s'entremettent » en vue d'une discussion au Conseil. Kawan, estime que l'absence d'une prise de position et l'absence d'une discussion sur la communication de la Commission peut, à la longue, être interprétée comme reflétant une attitude négative, d'autant que la position des États membres ne l'est pas. Dès lors, la Commission devrait susciter un débat, d'abord au niveau des représentants permanents pour

295 AHCE, BAC 50/1982 n°19/1, Ambassade de Yougoslavie, service de Presse, Bruxelles, « Problèmes économiques internationaux commentés par le Président du Gouvernement yougoslave », Belgrade, le 24 janvier 1966 dans *Tanjug*

296 AHCE, BAC 50/1982 n°19/1, La Commission, DGI, Note à l'attention de M. le Ministre Rey, *Conversation technique entre la Yougoslavie et la Communauté*, Bruxelles le 29 avril 1966

297 Sur la viande bovine

298 AHCE, BAC 50/1982 n°19/1, La Commission, DGI, Note à l'attention de M. le Ministre Rey, *Op. Cit.*

attirer leur attention sur les conséquences de l'attitude actuelle et leur demander si éventuellement ils seraient prêts à porter cette question au Conseil. De la sorte, « nous donnerions déjà une certaine satisfaction psychologique aux yougoslaves »[299].

Cette remarque est suivie d'effet puisque à partir de mars 1966 les conversations s'accélèrent pour aboutir en janvier 1968 sur une demande officielle du gouvernement yougoslave auprès des Communautés.

Le 30 janvier 1968, soit presque neuf ans après les premières « ouvertures » des Yougoslaves vers la Communauté, la Yougoslavie communique à la Direction générale des Relations extérieures qu'elle souhaite « entrer en relation officielle avec la Communauté »[300].

Le 27 juin 1968, la Direction générale des Relations extérieures informe le Conseil que l'Ambassade de la République socialiste fédérative de Yougoslavie souhaite accréditer l'Ambassadeur Opresnik en qualité de chef de la mission de Yougoslavie auprès des Communautés[301].

Le Parlement européen réagit presque aussitôt par une question à la Commission le 19 février 1968 sur l'éventuelle demande yougoslave en qualifiant celle-ci « d'extrêmement souhaitable »[302]. La Commission répond qu'elle a marqué son accord pour cette demande et que celle-ci est maintenant devant le Conseil. Cependant les négociations pour la signature d'un accord commercial avec la Yougoslavie n'ont pas fait de progrès. L'Allemagne fédérale, par la voix de l'Ambassadeur Sachs, souhaite mettre cette question à l'ordre du jour pour le Conseil du 29 février 1968, ce à quoi l'Ambassadeur italien Bombassei s'oppose[303]. Presque immédiatement après, à la réunion suivante, la Commission informe les représentants permanents que la Pologne et la Hongrie ont demandé l'ouverture de « négociations techniques » sur des produits spécifiques. Le représentant français fait part immédiatement du désir de son gouvernement que si de telles demandes sont adressées à la Commission, celle-ci doit « informer les représentants sans délai », « sans attendre la prochaine réunion »[304]. Les États d'Europe orientale vont directement s'adresser à la Commission, ce qui marque un

---

299 *Ibid.*

300 AHCE, CEAB 5, n° 1484, Ambassade de Yougoslavie, 30 janvier 1968

301 AHCE, BAC 3/1978 872, *établissement des relations diplomatiques*

302 AHCE, CEAB 5, n° 1484, Parlement européen, Question écrite n° 329/67, de M. Vredeling à la Commission des Communautés européennes, *Représentation diplomatique officielle de la Yougoslavie auprès des Communautés européennes*, le 19 février 1968

303 AHCE, CEAB 5, n° 1484, La Commission, a l'attention de MM. Les membres de la Commission, *457ème réunion du COREPER du 23 février 1968, Relation avec la Yougoslavie*. 26 février 1968, SEC (68) 589, page 2

304 AHCE, CEAB 5, n° 1484, La Commission, a l'attention de MM. *Les membres de la Commission, 461ème réunion du COREPER du 25 mars 1968, Contacts avec la Pologne, la Hongrie et la Yougoslavie*, Bruxelles le 28 mars 1968

changement par rapport aux premières années où ils passaient par la capitale d'un État membre, souvent Rome, pour atteindre l'institution de Bruxelles. L'exemple de la Yougoslavie qui la première s'est lancée dans « les couloirs » de Bruxelles a ouvert la voie à d'autres « conversations » avec des pays socialistes. Mais les pérégrinations de ce qui est maintenant appelé « négociation » et non plus « conversation » avec la Yougoslavie ne sont pas terminées. Pour la Communauté les motivations tiennent certes de la volonté d'encadrer les échanges entre elle et la Yougoslavie, mais il existe aussi des raisons de « caractère géographique » qui militent en faveur de négociations entre Yougoslavie et Communauté. Lorsque l'Ambassadeur Bombassei de Vettor souligne cette question géographique dans son discours d'ouverture des négociations avec la Yougoslavie que veut-il dire ? L'Ambassadeur parle ici à la fois en tant qu'italien et membre des Six : pour Rome, il ne fait pas de doute que la Yougoslavie de par sa position géopolitique à la charnière du rideau de fer doit devenir un partenaire stratégique. Pour l'Italie il s'agissait, en promouvant les rapports entre CEE et Yougoslavie, de prouver qu'elle possédait sa propre identité internationale. Certes, Rome n'a pas hésité, un an plus tôt à prendre en otage le début des négociations pour faire pression sur la France et son refus de voir la Grande-Bretagne intégrer le Marché commun. Il nous faut donc relativiser, les relations italo-yougoslaves sont certes importantes, mais passent largement en dessous des relations au sein de la CEE. Quand bien même établir des relations saines et solides avec la République fédérative socialiste de Yougoslavie s'avère être de première importance pour le camp occidental[305]. De leur côté les yougoslaves placent les négociations dans le contexte de la guerre froide et des contrecoups de la fin du « Printemps de Prague ». Les États-Unis peu de temps après l'invasion de la Tchécoslovaquie, le 1er octobre 1968, préparèrent une série de plans d'action en cas d'invasion de ce pays ou de la Roumanie : « Bien que l'OTAN et les États-Unis n'ont pas d'engagements de sécurité vis-à-vis de la Roumanie, une invasion par l'Union soviétique serait un sujet de préoccupation pour l'Occident. Il signifierait la volonté soviétique de recourir à la force militaire dans les relations internationales ». Ou encore, « une intervention militaire de l'OTAN contre une invasion de la Roumanie est peu probable, car elle pourrait être la pierre de touche de la Troisième Guerre Mondiale. Les efforts de l'OTAN et des États-Unis devraient donc se concentrer principalement sur les actions politiques. L'examen doit être fait de l'aide à apporter aux Roumains dans leur résistance. Toutes les pressions possibles devraient être mises à profit

305 FRUS 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 12, *Op. Cit.*

afin de prévenir de nouvelles agressions militaires et des menaces à la sécurité européenne »[306].

Surtout une invasion du territoire roumain augmenterait la menace sur la Yougoslavie et ce faisant sur les flancs sud et Sud-est de l'OTAN. Lors d'une réunion interservices à Washington le 4 octobre 1968, il est même question de revitaliser le Pacte des Balkans[307]. Il est clair que les pays de l'OTAN s'inquiètent d'éventuels mouvements soviétiques dans la péninsule balkanique. Dans le cas yougoslave, Washington encourage ses alliés européens à faire de nouvelles visites de haut niveau. Les visites de Harmel et Stewart à Bucarest, ayant été également utiles pour signaler les inquiétudes de l'Occident au sujet de possibles mouvements soviétiques contre la Roumanie[308]. Ces visites auraient pour effet de souligner la continuité des liens des occidentaux avec le régime yougoslave. De même, Washington, Londres et Paris font référence publiquement à la « longue tradition » de l'aide américaine à la Yougoslavie, sans pour autant s'engager dans des actions spécifiques dans le cas d'une attaque soviétique. Ces visites ont pour objectif de ne pas laisser à Moscou la possibilité de se sentir les mains libres dans les Balkans[309]. Cette situation, le représentant de la Yougoslavie, Toma Granfil, ne peut s'empêcher d'y faire allusion dans son discours lors de l'ouverture officielle des négociations entre son pays et la CEE pour un accord commercial. Il ajoute que son pays « est obligé de compter sur [lui-même] dans la question de la défense et dans celle de leur développement économique »[310]. C'est en tenant compte de ces aspects que la Yougoslavie attend des pays de la Communauté économique européenne « de la comprendre et de [lui] faciliter ses efforts, […] en ayant en vue notamment qu'elle est un pays européen ».[311]

- …menant à une « normalisation » de la place de la Yougoslavie dans la politique extérieure communautaire

Ainsi, selon les Yougoslaves, la Communauté est «obligée » de faire des concessions et de permettre à la Yougoslavie de voir son économie prospérer si elle ne veut pas voir ce pays

306 FRUS, 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est - Document 23, *Mémorandum du Président du Groupe régional interservices pour les affaires européennes (Leddy) au Sous-secrétaire d'État* (Katzenbach), Washington, 1er Octobre 1968.

307 FRUS, 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 24, *Note de la réunion du Groupe interservices des Hauts fonctionnaires, Washington*, 4 octobre 1968

308 Michael Stewart, Ministre des Affaires étrangères britannique visite Bucarest les 8 et 9 Septembre; Pierre Harmel, Ministre des Affaires étrangères belge visite Bucarest le 13 septembre dans FRUS, Département d'État, SIG Records: Lot 74 D 344, SIG Décisions.

309 *Ibid.*

310 AHCE, BAC 38/1984 n° 128 A l'attention de M. Rabot et de M. Wellenstein, op. cit., annexe 1 (3), *discours de Monsieur Granfil, Président de la délégation yougoslave.*

311 *Ibid.*

« européen » subir le même sort que la Tchécoslovaquie. Ce que Granfil demande c'est de l'aide et des concessions au nom de l'équilibre politique en Europe. On se souvient que cet argument avait aussi été posé sur la table lors des négociations d'association avec la Turquie et la Grèce. Au nom de la solidarité occidentale et de l'équilibre dans la région du Sud-est européen, la CEE devait ouvrir son marché, faire des concessions d'ordre commercial et financier pour permettre à ces pays de prospérer économiquement et de rester arrimés au camp occidental. Dans le cas yougoslave la question au final reste la même. Mais le plus important c'est qu'en 1968, le pays est certes dans le camp des non-alignés et son économie, son organisation politique et sociale sont communistes. Mais c'est son non-alignement qui la rend si précieuse à l'Occident. De ce fait, ni les forces du Pacte de Varsovie, ni la flotte soviétique ne disposent de ports sur la Méditerranée. La Yougoslavie utilise ce non-alignement pour obtenir des avantages des deux côtés. Dans les négociations avec la CEE, à partir de 1968, c'est très clairement le cas. La délégation yougoslave demande à ce que le mandat de la Commission soit élargi aux questions agricoles qui sont écartées des négociations –notamment sous la pression de la France. En novembre 1968, la Commission par procédure écrite demande à voir son mandat du 30 juillet 1968, élargi à l'agriculture. Ainsi, sous l'autorité de Wellenstein, Directeur général au Commerce extérieur et de Rabot à l'agriculture, une communication avec demande d'élargissement des négociations à la question agricole est préparée[312]. Une fois encore, la Commission semble plus encline à accéder au désir d'un pays tiers, surtout si celui-ci est situé en Europe, que certains États membres. Alors que le premier produit d'exportation de la Yougoslavie provient de son agriculture, c'est précisément celle-ci que la France avait voulu écarter.

En 1968 des relations sont établies entre la CEE et la Yougoslavie. Pour la première fois un pays socialiste reconnait la Communauté. Certes, ce n'est pas grâce au Conseil que cette avancée vers l'Europe orientale est faite. Et cela malgré les pressions américaines et le volontarisme de la Commission qui n'a jamais cessé de souligner l'importance dans la stratégie de l'Occident de la position de la Yougoslavie. Ces difficultés de la Communauté peuvent s'illustrer dans ce parallèle :

À partir de 1966, les États-Unis accordent une aide massive en matière agricole à Belgrade, tandis que la CEE se trouve empêtrée dans sa crise interne et est incapable de finaliser l'accord avec la Yougoslavie. Si dans le cas grec et le cas turc, la Communauté s'est retrouvée

312 AHCE, BAC 38/1984 n° 128, La Commission, le secrétariat général, à MM. Les membres de la Commission, *Négociation avec la Yougoslavie, Approbation de la procédure écrite C/2215/68*, Bruxelles le 28 novembre 1968 et AHCE, *Ibid.*, A l'attention de M. Rabot et de M. Wellenstein, *négociations avec la Yougoslavie*, Bruxelles le 9 novembre 1968

championne de « l'inoculation de l'esprit de l'économie de marché »[313], dans le « cas » yougoslave la tâche est plus complexe. D'autant qu'à partir de 1968, la normalisation des relations entre Belgrade et Bruxelles transforme, en quelque sorte, la Yougoslavie en un pays, justement, « normal ». En établissant des relations bilatérales traditionnelles avec la CEE, la Yougoslavie perd l'intérêt politique qu'elle avait suscité à la Commission. De fait, elle est alors traitée comme n'importe quel autre État tiers. Alors qu'au début des années 1960, le « cas » yougoslave aurait pu avoir la même importance pour la CEE que les « cas » Grec et Turc, il n'en fut rien. La Yougoslavie, pour la Communauté, contrairement aux autres États de la région, est glissée hors de la liste des États tiers importants. Lorsqu'en 1972 la Communauté la place dans sa politique globale méditerranéenne, la « normalisation » est accomplie. La Yougoslavie s'est sortie de son environnement régional immédiat. À partir de 1972, la Yougoslavie se trouve définitivement classée dans les pays d'Europe méridionale dans l'organigramme de la Commission au même titre que Malte, Chypre, Espagne et Portugal.

Conclusion –La Yougoslavie, aux limites de l'Europe Sud-orientale, un État socialiste, non aligné et méditerranéen

Lorsqu'en 1959 sont noués les premiers contacts entre Yougoslavie et Communauté, si la bonne volonté de Belgrade envers la nouvelle institution occidentale était réelle, il y avait aussi beaucoup de crainte : crainte de se trouver marginalisée, crainte de voir son économie étouffée, crainte de voir son indépendance économique menacée par la trop grande puissance de l'Europe des Six. Du coté des Six, alors que les « cas » de la Grèce et de la Turquie faisaient l'objet de toutes les attentions de la Commission et du Conseil, on aurait pu penser que la Yougoslavie allait être traitée avec le même empressement. N'était-ce pas pour des raisons avant tout politiques, stratégiques, des raisons tenant à l'intégrité du camp occidental dans la guerre froide que Turcs et Grecs avaient très tôt obtenu le statut d'États associés avec possibilité d'intégrer la Communauté ? La Yougoslavie, au regard de sa position, de sa particularité dans le monde socialiste ne présentait-elle pas un terrain propice pour l'avancée du front de la guerre froide ? C'était en tout cas l'avis de la Commission qui tenta d'accélérer les débats au Conseil, de s'entremettre entre Belgrade et les capitales des Neuf et qui accueillie favorablement les demandes yougoslaves. Les États, au Conseil, tergiversaient, ne

313 AHCE BAC 1/1971 27, Commission des Communautés européennes, DG I, *Association à la Communauté de pays en voie de développement*, Bruxelles le 23 septembre 1959

souhaitant pas créer trop de concurrence à leurs propres produits agricoles sur le Marché commun, ils traitèrent les demandes yougoslaves de manière peu amènes, alors même que le grand allié américain les pressait de faire un geste vers Belgrade. Il faut dire que le choix de Bonn de ne pas entretenir de relations diplomatiques avec la Yougoslavie handicapait toutes négociations entre la CEE et ce pays. Finalement, en 1965, le Conseil donne un premier mandat très restrictif à la Commission, mais mandat tout de même. Entre temps, l'Europe de l'Est, et particulièrement la région des Balkans le long du front Sud-est du Rideau de fer, avait commencé à marquer des velléités d'indépendance par rapport au « grand frère russe . « Dans cette « révolution silencieuse », la Yougoslavie joue le rôle de pôle attractif qui en s'intégrant dans les organisations économiques occidentales avait sauvegardé son indépendance par rapport à l'Union soviétique. Les États européens de l'Est, envient la liberté d'action de Tito. La Commission, en étant régulièrement en contact avec Washington[314] mais aussi grâce à ses propres observations, avait conscience de ce changement. Dans un discours à la John Hopkins University de Bologne le 13 février 1967, Guido Colonna, membre de la Commission, ne qualifia-t-il pas la Yougoslavie de seule exception à la règle dans les pays du monde communiste ? Elle est la seule Nation socialiste à avoir une « position autonome fondée sur les intérêts et les sentiments nationaux plus que sur les intérêts politiques du bloc de l'Est »[315]. La Commission, bien que n'insistant pas réellement, essaya tout au long des années 1960 d'influencer le Conseil vers une plus grande ouverture vis-à-vis de la Yougoslavie.

Le printemps de Prague et son anéantissement sont l'aboutissement et la fin de la « révolution silencieuse ». De tous les États de l'Europe de l'Est, la Yougoslavie et la Roumanie en sont les plus directement touchés. La crainte d'un mouvement similaire contre eux est pour un temps assez élevé non seulement à Belgrade et Bucarest mais aussi chez les Occidentaux. Les réactions dans chaque capitale, cependant, vont être différentes. Après une brève période d'indignation publique, les Roumains ont, dans l'ensemble, été plus modérés. De toute évidence, au fur et à mesure que les craintes initiales s'estompaient, le régime de Ceausescu restait certes déterminé à ne pas abandonner sa souveraineté, mais il est tout aussi soucieux d'adapter ses actions afin de ne pas provoquer Moscou. Tito, pour sa part, fut « consterné par

314 FRUS, 1964–1968, Volume XIII, Région Europe occidentale, Document 77, *mémorandum de conversation, visite du Président Hallstein au Président des États-Unis sur la politique des « ponts » ou « bridges building »*, 18 mars 1965

315 AHCE, CEAB 2, n° 4075, *Allocution prononcée par son excellence M. l'Ambassadeur Guido Colonna, membre de la Commission de la Communauté économique européenne*, le 13 février 1967 à l'Université John Hopkins à Bologne

l'invasion » et craignait ouvertement pour son indépendance[316]. L'appréhension au sujet des intentions soviétiques va persister dans les deux pays pendant un certain temps, compte tenu en particulier de l'affirmation soviétique d'un droit d'intervention dans les pays socialistes, ce que l'on nomme la « doctrine Brejnev » ou de « souveraineté limitée ». En Roumanie, Ceausescu continue à jouir d'une position forte qui repose essentiellement sur son image en tant que défenseur de la nation. Pour sa part, Tito va accélérer son programme de réformes libérales et tentera de renforcer ses liens avec l'Occident et le Tiers-Monde. En Yougoslavie, l'effet de l'invasion soviétique contre la Tchécoslovaquie est donc l'inverse de celui constaté en Roumanie. D'un côté Bucarest va tenter, dans un premier temps, d'harmoniser ses relations avec Moscou dans un effort de prudence, et de l'autre Belgrade renforce sa politique indépendante[317].

La Yougoslavie est donc un État avant tout non-aligné, et elle proclame ce non-alignement comme l'axe cardinal de sa politique étrangère.

Le discours d'ouverture des négociations par le chef de la délégation yougoslave ne laisse aucun doute que dans l'esprit du gouvernement de Belgrade, l'ouverture à l'Ouest suppose un recul de l'influence des Soviétiques. De son côté la Roumanie attend trois ans pour se présenter devant la Commission en 1971.

Si la Yougoslavie s'inscrit dans le même espace géopolitique que la Grèce, la Turquie et la Roumanie comme nous venons de le voir, elle en est aussi, de par sa position intermédiaire et de par son activité diplomatique et ses tropismes politiques, entre les deux europes, exclue. Belgrade développe une politique originale car sa situation est originale. Pour la Commission, la Yougoslavie s'inscrit peu à peu dans un autre espace géopolitique : la Méditerranée. À partir de 1972 et le développement de la politique globale, la Yougoslavie se trouve comprise dans cette tentative européenne de développer une politique cohérente dans la région méditerranéenne, alors que Turquie et Grèce ne le sont pas.

Nous avons vu que les motivations de la Yougoslavie pour entrer en contact avec la CEE et obtenir d'elle des avantages sont mises en parallèle par les officiels de la Communauté eux même avec celles de la Grèce et la Turquie. De fait, dès 1959, ces deux États clef de l'Europe du Sud-est entrent en pourparlers avec la CEE. Alors même que Bruxelles hésitait dans la

316 FRUS, Central Intelligence Agency, *Job 79–R01012A, ODDI Registry*. Secret. D'après une note sur la couverture, la CIA, le département d'État et de la Défense et la NSA ont participé à la création de ce rapport. Il a été soumis par le directeur de la CIA, et a été approuvé par les membres du Bureau des renseignements américains.

317 *Ibid.*

démarche à suivre avec Belgrade, elle s'engageait en plein avec Athènes et Ankara. La signature des accords d'association en 1961 et 1963 accélère l'implication communautaire dans la région mais, en quelques sortes, laisse sur le « bord de la route » la Yougoslavie. Si les premiers pas de la Yougoslavie vers la Communauté étaient motivés par les mêmes raisons que ceux de la Turquie et la Grèce, Belgrade, à la fin des années 1960, après avoir reconnu la CEE, va développer une diplomatie essentiellement bilatérale et axée sur l'Occident et le Mouvement des non-alignés. En fait, enfermée dans son statut d'État socialiste non-aligné, elle ne peut vraiment trouver aucun appui en Europe et se tourne résolument vers une politique plus globale avec le mouvement des non-alignés et en soutenant la création d'enceinte régionale forte au niveau méditerranéen. Ce faisant, elle s'éloigne de son environnement régional traditionnel : l'Europe du Sud-est et la région Mer Noire. Cette situation convient à la Communauté qui fera tout pour conserver Belgrade dans sa neutralité. La fin de la Guerre froide et l'éclatement du conflit yougoslave achèvent de détacher la Fédération du reste de la région. L'espace yougoslave, renommé Balkans occidentaux à partir de 1991, va devenir un « cratère » dans les relations intra-européenne. Ce n'est qu'à partir de 1999 que Belgrade renoue avec son environnement régional immédiat en signant le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est lors du sommet de Sarajevo les 29 et 30 juillet 1999. Enfin, en 2010, par le biais de la Coopération régionale du Danube lancée par la Commission européenne, Belgrade revient à la région Mer Noire.

Ainsi, alors que la Communauté aurait pu mener une politique cohérente en Europe du Sud-est entre Yougoslavie, Grèce et Turquie, elle va surtout se concentrer sur ces deux dernières. Dans les années 1960 et plus encore les années 1970, c'est donc bien plus au sud que se joue l'équilibre de la périphérie sud-orientale de l'Europe. Celui-ci se joue autour des relations entre Grèce et Turquie. Bruxelles va développer une politique complexe vis-à-vis de ces deux pays.

Chapitre II. LA COMMUNAUTE, CLEF DE VOUTE DE L'EUROPE « LIBRE » ? LA QUESTION GRECO-TURQUE ET LE DEVELOPPEMENT DE LA « DOCTRINE DE L'ASSOCIATION » 1957 – 1963

La fin de la Guerre civile en Grèce et le retour graduel à l'ordre constitutionnel dans ce pays, la sécession de Belgrade du Bloc soviétique en 1949, ouvrent aux occidentaux des nouvelles possibilités pour leur diplomatie du *containment*. Quant aux acteurs de la région, ils espèrent un retour à la stabilité, synonyme d'ouverture et d'une fin de leur isolement. Les tractations autour d'un Pacte Balkanique à partir de 1950 sont l'illustration de ce retour « à la normal » pour les capitales yougoslave, grecque et turque. C'est la menace soviétique qui pousse ces trois nations l'une vers l'autre. Parallèlement, la proposition d'une Communauté européenne de défense fait la une des principaux quotidiens.

Pour la Turquie, l'isolement est donc synonyme de submersion par le régime de Moscou. Toute alliance qui permet d'en sortir doit être prise[318]. C'est qu'une véritable guerre des « nerfs » est initiée par la Russie contre la Turquie dès la fin de la Guerre. Elle va durer presque jusqu'en 1955. L'URSS réclame à la Turquie, pour lui faire payer le prix de son neutralisme pendant la Guerre, les provinces d'Ardahan et de Kars ainsi qu'une révision de Montreux[319].

Toute faiblesse dans la lutte contre l'influence soviétique doit donc être combattue. Ainsi, lorsque le 31 août 1954 l'Assemblée nationale française rejette la Communauté européenne, cela fait la une des journaux de la région. En effet, depuis des mois, la presse turque se lamentait des positions françaises, voire critiquait vertement la France. À Ankara la CED était vue comme un élément majeur de la défense de l'Occident et de la lutte contre le nouvel « impérialisme » russe.

---

318 Ainsi en fut-il question avec le Pacte Balkanique susnommé. Cependant, avec l'accumulation des tensions entre la Turquie et la Grèce au sujet de Chypre et le non-alignement de plus en plus prononcé de la Yougoslavie, le Pacte reste lettre morte. Après avoir été le point de départ d'une politique de rapprochement puis de coopération entre la Yougoslavie, la Grèce et la Turquie, ce pacte se heurte à des obstacles qui le condamnent peu à peu à un strict immobilisme dans tous les domaines et finalement à ne plus être qu'un corps sans âme. Cependant, si les trois pays signataires s'accordent à le considérer comme inopérant, sans possibilité de relance, ils ont préfèré malgré tout ne pas dresser son acte officiel de décès, c'est-à-dire le dénoncer formellement.

319 Archives du Ministère des Affaires étrangères (AMAE), *Direction Afrique-Levant à direction Europe, polémique de presse turco-roumaine*, 20 janvier 1947. Soutenue par les États satellites, notamment la Roumanie qui par l'intermédiaire de sa presse dénonce la Turquie en janvier 1947 comme un « bastion réactionnaire et fasciste » qui à l'Est de la Méditerranée fait pendant à l'Espagne à l'Ouest. C'est, toujours d'après la presse roumaine, « dans l'intérêt des trust internationaux qu'elle s'oppose au système de sécurité prévu par les soviets pour les Détroits. « A partir de 1945, il n'y a pas une semaine sans que les journaux turcs ne répondent à des attaques de la presse soviétique, roumaine, bulgare ou d'obédience communiste comme la Tribune des Nations en France. Sur le terrain diplomatique, c'est une guerre « froide » dans tous les sens du terme qui a lieu, Moscou ne daignant pas répondre aux avances de la Turquie et limitant les communications avec Ankara au strict minimum.

« En refusant de ratifier l'accord sur la défense de l'Europe, la France a tenu une conduite fâcheuse, qui a placé dans une phase critique la défense de l'Occident et beurré en quelque sorte la tartine des communistes »[320].

Cependant, à partir de la mort de Staline, l'URSS change de stratégie dans la région. Plutôt que l'intimidation, Moscou tente, par une « offensive de la paix », de convaincre les Turcs et les Grecs qu'une coopération poussée avec l'URSS, surtout sur le plan économique, serait à leur avantage et aiderait ces pays dans leur développement.

À partir de 1955, on assiste à une baisse des tensions sur le front Sud-est de la Guerre froide. Néanmoins, ce n'est que pour mieux faire place à l'offensive économique du bloc communiste contre les positions occidentales à Athènes et Ankara. Or, en 1956, les deux pays s'inquiètent de leur isolement économique à la suite des difficultés des négociations pour une Association économique européenne (AEE) et critiquent la création de la Communauté comme une atteinte à l'effort d'unité du continent européen. Suite à l'échec de l'AEE en 1959 et la création de l'Association européenne de libre-échange sans Athènes et Ankara (AELE), les deux capitales demandent toutes deux leur association au Marché commun. Celui-ci se trouve alors dans une position inédite. En effet, pour la première fois, des pays tiers européens demandent au nom de l'article 238 du Traité de Rome leur association avec la CEE. Or, cet article ne donne aucune indication sur le contenu de ces accords, sur les institutions à mettre en place pour leur gestion et sur les pouvoirs exacts de chaque institution communautaire dans l'élaboration et la conclusion des associations. De plus, avec les négociations de l'AEE, leur échec et la mise en place de l'AELE, la Communauté se doit de donner une cohérence à la politique d'association dans une Europe occidentale en voie de fragmentation entre au moins deux blocs économiques.

C'est la très jeune Commission de la Communauté économique européenne qui va être proactive en proposant une véritable « doctrine » de l'association. Celle-ci, devant à la fois répondre aux défis de l'AELE, de l'aide aux pays européens en voie de développement et de la menace soviétique. Cette « proactivité » n'est sans rencontrer de résistance de la part des États membres, ni certaines inquiétudes chez les futurs associés. Ce processus de réflexion va durer au moins de 1959 à 1962. Dès le début de son existence, la Communauté va donc devoir faire face à sa propre attractivité, à la rivalité gréco-turque et au-delà à la question de

320 Pire, si après l'armistice de Genève sur l'Indochine et avec les atermoiements français sur la CED, la diplomatie soviétique ne serait pas d'une trop grande influence sur la politique extérieure française, Voir AMAE, 247QO/ 10, Direction Afrique-Levant à direction Europe et 247QO/7, *SON TELGRAF* , « Jusqu'à quel point la France a-t-elle pu glisser vers la partie adverse ? », 26/7/1950 et Revue de presse hebdomadaire de l'ambassade de France en Turquie, AMAE

l'équilibre politique de la Guerre froide. La Commission européenne, à peine créée, va devoir, tout en s'appuyant sur le Traité de Rome, faire preuve d'imagination.

A. Naissance de la Communauté et géopolitique de la Guerre froide : les deux missions de la Communauté économique européenne

- Assurer la paix…

À l'été 1959, plusieurs journaux se sont fait l'écho de bruits selon lesquels le Français Armand et le Belge Spaak auraient, en manière de plaisanterie, proposé que les fervents de l'Europe unie élèvent une statue à Staline et à Nasser. Ces deux « sages » de l'Europe voulaient montrer par-là combien la division de l'Europe et la crise de Suez, qui s'est terminée par un aveu d'impuissance du continent et en particulier de la France avaient agi pour faciliter la ratification par les Six du traité de Marché commun — ce traité qui apparaissait à toutes les fractions des opinions publiques européennes comme un « saut dans l'inconnu »[321].

La rapidité avec laquelle le Marché Commun se réalise donne apparemment raison à tous ceux qui, dès le début, étaient persuadés que la Communauté avait une particularité propre, le Traité une logique interne. La création de la CEE représente, comme le veulent ses promoteurs, un tournant dans l'histoire économique et politique de l'Europe.

Ce tournant marque la fin d'un nationalisme économique étroit et l'avènement d'une nouvelle époque caractérisée par l'établissement d'un réseau de rapports de plus en plus serrés entre les économies de l'Europe en particulier et « du monde libre »[322] en général. Du point de vue politique, la CEE présente en outre cet avantage inestimable qu'elle a permis de mettre un terme au conflit franco-allemand qui couvait depuis des générations, posant ainsi du même coup les fondements d'une communauté politique entre les Six.

Cependant, l'émergence d'un tel ensemble au cœur de l'Europe libre n'est pas sans soulever des difficultés avec ceux qui sont restés en dehors.

Les effets d'une réalisation rapide de la CEE ne se font pas sentir seulement chez les Six, mais jouent également un rôle catalyseur sur les autres pays[323]. Ce point de vue se trouve confirmé en particulier par la proposition britannique de création d'une Zone de libre échange. Jamais la Grande-Bretagne n'aurait songé à un tel projet, ni en aurait poursuivi avec tant d'acharnement la réalisation, si la CEE n'avait pas été sur le point de naître. Le Marché Commun exerce ainsi

---

321 André MARCHAL. « Marché commun européen et zone de libre-échange. « dans: *Revue économique*. Volume 9, n°2, 1958. pp. 255-266.

322 Nous utiliserons souvent cette dénomination que l'on trouve très régulièrement dans les archives pour désigner la partie occidentale de l'Europe et plus généralement les régions du monde non soumises au régime communiste.

323 Norbert KOHLHASE. « Réflexions sur une politique économique européenne commune. » dans *Politique étrangère* N°5 - 1959 - 24e année pp. 544-550.

un attrait intégrationniste : il pousse les autres pays européens à rechercher de nouvelles formes de coopération économique, afin de participer aux avantages d'un marché plus vaste. La tâche devant laquelle la CEE se trouve ainsi placée est double : il s'agit d'une part de se donner une cohésion interne lui permettant d'atteindre les objectifs de politique économique qu'elle s'est assignée, c'est-à-dire améliorer sensiblement les niveaux de vie des pays membres et atténuer les disparités existant dans ce domaine, d'éviter d'autre part, le danger d'une division, d'une rupture, entre les nations du monde occidental.

- … et maintenir l'unité du camp occidental en Europe : le défis de la petite zone de libre-échange

La création du Marché commun avec son tarif douanier commun crée immédiatement au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) un problème. En effet, comment concilier la mission de cette institution qui est d'organiser les échanges entre pays d'Europe occidentale en les harmonisant, en abaissant entre eux les barrières douanières et en supprimant les contingents et la création en son sein d'un espace unique coupé des autres par le Tarif extérieur commun (TEC)?

Or une Communauté où la suppression des droits de douane à l'intérieur laisse subsister une protection plus ou moins importante à l'extérieur risque, bien entendu, de stimuler les échanges entre les Six au détriment de leurs échanges avec le reste du monde, avec les autres pays de l'OECE et notamment avec la Grande Bretagne. La création de la Communauté est vue par les onze partenaires européens avec appréhension, voire inquiétude, pour l'unité économique de l'Europe. La proposition britannique d'une Association économique européenne (AEE) se fit en réaction au Traité de Rome. Les pays de l'OECE craignent d'être coupés des Six qui représentent pour eux un marché important. Le Tarif extérieur commun mis en place par le Traité de Rome doit créer, selon ces États, une distorsion dans les échanges intra-européens, ce qui est contraire à l'esprit de la convention de l'OECE de 1948.

L'idée d'une zone de libre-échange européenne ou Association économique européenne (AEE) est officiellement lancée à Londres par M. Harold MacMillan le 3 octobre 1956, près de dix-huit mois après la Conférence de Messine - qui avait dressé l'acte de naissance du Comité intergouvernemental des Six chargé d'étudier la possibilité d'instituer un Marché commun européen, et quatre mois après la Conférence de Venise - qui avait donné le feu vert aux négociateurs pour poursuivre l'élaboration du Traité relatif au Marché Commun.[324]

---

324 Pour l'idée anglaise, voir le Livre Blanc du gouvernement anglais 5 février 1957, "Les propositions relatives à l'Union Douanière et Économique des Puissances de Messine contiennent des dispositions d'une grande portée concernant l'intégration économique et l'harmonisation des politiques financières et sociales, ainsi

Les négociations entreprises au sein du Conseil des Ministres de l'OECE d'abord, au sein du Comité intergouvernemental sur l'établissement d'une zone de libre-échange ensuite, sont interrompues deux ans plus tard, le 15 novembre 1958[325].

La Communauté va pendant ces deux années être sous les feux de critiques nourries. Contre ces attaques des pays non membres de la CEE accusant celle-ci de « discrimination », la Commission rétorque que la Communauté se base sur les articles 5 et 8 de la Convention de l'OECE et que « le but du marché commun n'est pas simplement de réduire les entraves au commerce international ou de créer un grand marché. Il est de bâtir en Europe occidentale une vaste unité économique douée d'un véritable dynamisme créateur. […] Le but est de créer un ensemble dynamique, capable d'augmenter rapidement le potentiel économique de l'Europe et son niveau de bien-être social, de remettre l'Europe en mesure d'exercer à nouveau, avec d'autres, le leadership qu'elle possédait autrefois, de lui permettre d'être à nouveau l'un des piliers du monde libre, un des facteurs fondamentaux de l'aide aux pays en voie de développement »[326]. C'est pour ce motif et pas seulement pour protéger ses premiers pas, que la Communauté doit préserver son originalité, sa force créatrice et qu'elle ne peut opter, comme l'a déclaré la résolution adoptée par l'assemblée parlementaire européenne le 27 juin 1959, de se « dissoudre dans un ensemble qui lui ferait perdre les bénéfices de l'intégration économique et politique actuellement entreprise »[327].

Si les mots peuvent paraître hardis, il n'en reste pas moins que la Commission, en accord avec les Six, continue les négociations, d'autant que la situation semble évoluer à partir de décembre 1958. Hallstein, présidant la 1ère réunion du Comité spécial chargé de l'examen des problèmes concernant l'AEE, note dans son introduction que les Onze semblent revoir en baisse leur critique sur les dangers du Traité de Rome. Pour la République fédérale, il faut

---

que l'assistance mutuelle pour le financement des investissements. Ces dispositions doivent prendre effet dans un cadre institutionnel approprié. En revanche, le Gouvernement du Royaume-Uni envisage une zone de libre-échange comme une notion essentiellement liée à la suppression des restrictions aux échanges telles que les tarifs douaniers et les contingents. »

325 Au sujet de l'échec des négociations, Spaak aura ces mots : « Le tort de l'Angleterre a été de ne pas croire à la volonté de réalisation de l'Europe des Six. Nous sommes à l'époque des grandes communautés et ceux qui ne veulent pas le comprendre risquent de se réveiller trop tard […] Les Britanniques ont pensé au sujet du Marché Commun qu'il s'agissait une fois de plus d'une idée généreuse dont la réalisation était impraticable […] La zone de libre-échange a échoué parce qu'il n'existait pas de volonté politique. Il faut que vous, Britanniques, compreniez que la décision prise à Messine […] marque une date historique au même titre que le 14 juillet 1789. C'est sur le plan économique, une date révolutionnaire comparable à ce que fut la révolution française sur le plan politique. » Le Monde, 30 novembre – 1er décembre 1958

326 AHCE, BAC 24/1967 91, Premier mémorandum de la Commission de la CEE au Conseil des Ministres de la Communauté, en exécution de la décision du 3.12.58 relatif aux problèmes posés par la création d'une association économique européenne (présenté par M. J. Rey), le 16 février 1959, COM(59) 18

327 *Ibid.*

avant tout continuer les négociations à 17 et que la CEE a « besoin du deuxième cercle que constitue l'OECE si elle veut réussir à se maintenir et jouer son rôle sur le plan mondial »[328].

La France, par la voix de Wormser son Ambassadeur, estime que la situation n'est pas encore assez mûre pour pouvoir réellement avancer sur le chemin des négociations avec les Onze et qu'il vaut mieux laisser le « temps » de faire apparaître ce qu'il est possible d'entreprendre à 17.

Pendant près d'un an, les positions ne semblent pas devoir évoluer, la Communauté qui est tiraillée entre son désir de s'ouvrir au monde et la nécessité de conserver sa cohésion et sa « particularité », ne prend pas de décision. La Commission regrette de n'avoir pas pu contacter officiellement les États partenaires de la Communauté en Europe afin de poursuivre les négociations, cela lui ayant été interdit par le Conseil. La Communauté est donc restée muette depuis le 15 novembre 1958. La Commission rajoute que les conversations auraient pu repartir sur la base du mémorandum qu'elle a remis au Conseil le 1er mars 1959. La Commission ne peut s'empêcher de constater que le mémorandum, à défaut d'être parfait, aurait pu réamorcer les négociations avec les Onze – et pas seulement les Sept- mais que « les six gouvernements l'en ont empêché »[329].

Pour la Commission, la question est en fait de savoir si, une fois la petite zone mise en place, les négociations pourront reprendre réellement sur de nouvelles bases. Elle est d'avis que ce ne sera pas le cas. En effet, il existerait deux possibilités : ou bien les Sept entreraient dans le mécanisme du Marché commun, ou bien le Marché commun entrerait dans le mécanisme de la petite zone, ce qui au final reviendrait au terme des négociations de 1958.

De leur côté, les Onze voient le Marché Commun prendre forme et dès décembre 1958, la Grande-Bretagne, la Suisse, la Suède, le Danemark, l'Autriche, la Norvège et le Portugal se réunissent à Genève pour examiner la situation.

Ni la Grèce, ni la Turquie ne sont invitées.

Ces sept autres nations européennes mettent en place, à l'initiative du gouvernement britannique, « une petite zone de libre échange » en juillet 1960. La mise en place de la

328 AHCE, BAC 61/1982 25, La Commission, DG I, Projet de compte rendu de la première réunion du Comité spécial chargé de l'examen des problèmes concernant une Association économique européenne, Bruxelles le 13 mai 1959, cette déclaration fait écho aux vœux des capitaines d'industrie allemande, ainsi Fritz Berg, Président de la fédération des industries allemandes déclare le 31 décembre 1958 « Le Marché Commun sera un facteur important de la renaissance de l'industrie européenne mais il doit être complété par la zone de libre-échange. », *L'Information*, 31décembre 1958

329 *Ibid.*

Convention de Stockholm inquiète la Communauté qui se demande si celle-ci a des objectifs tactiques ou si la Grande-Bretagne est sérieuse. En second lieu, la Communauté ne souhaite pas voir apparaitre « deux blocs opposés en Europe, blocs qui se discrimineraient mutuellement. » La RFA, qui a toujours soutenu des négociations multilatérales à 17[330], est sans doute la plus inquiète de la création de la petite zone, car les pays de l'AELE représentent un marché d'exportation pour l'Allemagne fédérale de plus de 870 millions de dollars[331]. Enfin, la question du sort des pays européens non communistes se pose, ceux-ci n'étant ni dans l'AELE, ni dans la CEE.

Pour Bonn, toute association bilatérale provoquerait des difficultés pour la Communauté. Elle pourrait être considérée par le GATT et par le département d'État américain comme un système préférentiel. Il ne peut pas être de l'intérêt de la Communauté de voir des « pays périphériques » se rallier à elle seule[332]. La République fédérale allemande, soucieuse de ne pas faire concurrence à Washington dans la région, s'oppose dans un premier temps à des accords bilatéraux entre la CEE, la Turquie et la Grèce.

Il faut donc, de l'avis du représentant allemand faire un pas vers les Sept afin de bloquer les négociations de la petite zone de libre échange et de les rendre caduques.

Cependant la France ne partage pas l'avis de la RFA. Elle n'est pas du tout partisane de faire un geste vers les Sept pour éviter que la petite zone ne soit créée, car pour elle on placerait la Communauté sous une forte pression, ce qui n'est absolument pas souhaitable.

Au printemps 1959, la Communauté doit gérer le problème de la petite zone mais aussi les demandes des pays périphériques. Sur ce second point, il est important pour le représentant allemand que les « pays périphériques » ne fassent pas pression sur le seul marché de la CEE. Il faut donc chercher une solution dans un cadre d'ensemble européen afin d'absorber les exportations, notamment agricoles, de ces nations.

C'est de là que vient tout le problème posé par les démarches du gouvernement grec pour être associé à la CEE. Si la Communauté décide d'attendre de voir l'évolution de la future petite zone, peut-elle se permettre de courir le risque de trop faire patienter la Grèce ?

---

330 Déclaration de l'Ambassadeur de République fédérale allemande à Londres : « Nous insistons fortement et nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour convaincre les Français que la zone de libre-échange doit être réalisée […] L'Allemagne ne peut se contenter d'une communauté économique de six nations. L'industrie allemande est dans la même situation que l'industrie britannique et nous avons intérêts à vendre dans le monde entier. », Le Monde, 22 novembre 1958

331 AHCE,CEAB 5, 531, la Commission, DG I, Projet de compte rendu de la quatrième réunion du Comité spécial chargé de l'examen des problèmes concernant une Association économique européenne, Bruxelles le 6 août 1959

332 *Ibid.*

Pour Seeliger, Directeur général de la Direction générale I pour les affaires extérieures, « les Américains seraient très préoccupés par l'idée que les pays périphériques pourraient être abandonnés à leur sort par les deux groupes. Le point de vue atlantique en la matière et la position stratégique de deux de ces pays [Grèce et Turquie, NDLR] ne doivent pas être perdus de vue »[333].

Pour la Commission, les Sept ont procédé de manière « peu européenne » vis-à-vis des pays périphériques en les mettant dans une situation « sans doute très grave ». Le Comité composé de fonctionnaires de la Commission et des États membres chargé de l'examen des questions liées à l'AEE propose d'ailleurs qu'afin de faire patienter le gouvernement grec, des conversations « exploratoires » puissent être tenues. Cette proposition est retenue et la Commission est chargée par le Conseil de les mener à partir de septembre 1959[334].

L'association avec les pays tiers, solution encore controversée au sein de la Commission au printemps 1959[335], se dégage alors comme seule « méthode » pour assurer la cohérence économique de l'Europe libre, ainsi que sa cohésion dans la guerre froide. Cette « option » présente dans le Traité de Rome, n'avait pas encore fait l'objet d'une attention particulière au sein de la Communauté.

Il y a un triple enjeu contenu en filigrane dans les démarches grecques et turques. Les objets n'en sont rien moins que le maintien de la particularité communautaire, l'équilibre politique en Europe et la place de la CEE dans le monde.

B. Les Accords d'association dans le contexte de l'OECE : Entre la zone de libre-échange européenne et la Communauté économique européenne.

- La CEE, choix par défaut pour Athènes et Ankara ?

Alors que les institutions qui sont nées dans les années 1950 en Europe ont du mal à s'accorder entre elles, voire parfois pouvaient être rivales, comment les pays dits « périphériques » peuvent-ils appréhender le futur du continent ? En effet, à la fin des années 1950, la question qui se pose en Europe occidentale est de savoir si « la future organisation de l'Europe naîtra[it] […] d'une expansion des Six et de leurs institutions ou de la rationalisation de tous les organismes existants »[336].

333 *Ibid.*
334 *Ibid.*
335 Voir AHCE, BAC 3/1978 285, La Commission, Note à Monsieur Seeliger, Directeur Général I, Objet : Turquie, Bruxelles le 10 mars 1959
336 Voir notamment AHCE, BAC 3/1978 1347, Rapport de la Commission sur la 5ième session de l'Assemblée de l'UEO de juin 1959 page 4

Si les capitales turque et grecque ont attendu deux ans et demi pour poser cette demande d'association, c'est que la situation en Europe occidentale n'est donc pas vraiment claire, l'existence de l'OECE, la signature du Traité de Rome, les négociations entre la CEE et les onze pour la création de l'AEE[337], brouillent la portée réelle de la création de la Communauté.
Les conditions de la participation de la Grèce à la zone européenne de libre-échange continuent à préoccuper les milieux gouvernementaux helléniques. En avril 1957, le gouvernement grec décide de créer plusieurs commissions afin d'étudier l'impact de l'AEE sur son économie, soit un mois après la signature des Traités de Rome. Cela atteste le fait que la Communauté, dans l'horizon diplomatique de la Grèce, n'était absolument pas la priorité[338].
La volonté de la Grèce de ne pas donner plus à la CEE qu'elle n'en a donné à l'OECE en matière de désarmement douanier, illustre bien la confusion des capitales d'Europe du Sud-est sur la portée des Traités de Rome[339].
Dans ses négociations au sein de l'OECE, la Grèce va, jusqu'à ce que l'échec de l'AEE soit consommé et sa présence dans les négociations de Stockholm non sollicitée, s'accrocher aux négociations de la zone de libre-échange sans réellement considérer la CEE[340].
Bien qu'elle dispose d'un observateur à la CECA, Athènes ne souhaite guère s'engager dans une organisation où le supranational tient une place aussi large. Au reste, à Messine, la Grèce, tout comme la Turquie, ne sont pas consultées.
Pourtant, les deux pays sont écartés à la création de l'AELE, et se tournent alors vers la Communauté, « pour échapper à un isolement en matière de politique commerciale ».
Dans sa lettre de demande d'association du 5 juin 1959, la Grèce fait clairement référence aux négociations de Stockholm, négociations qui sont considérées comme une « rupture de l'effort pour une solution multilatérale ». Dans sa lettre, la Grèce souhaite aussi pouvoir à la suite de l'association « graduellement » accéder « à la pleine participation […] au Traité de Rome »[341].

---

337 AHCE, BAC 1/1971 27, Doc n° 1320, Paris le 8 juin 1959, dans la lettre de demande d'association, la Grèce fait clairement référence « aux incertitudes qui règnent sur les formations économiques futures en Europe. »

338 AMAE, (Nantes), 25POI/1 – 19M57, Bernard DURAND, chargé d'affaires A.I. de France en Grèce à son excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères – Direction Europe-, n° 421/EU, La participation de la Grèce à la zone européenne de libre-échange, Athènes, 19 avril 1957

339 AHCE, BAC 118/1986 1642 Voir notamment le PV de la 68ème réunion du COREPER, COM (59) 127, Bruxelles, le 28 septembre 1959, page 15

340 AMAE, (Nantes), 25POI/1 – EU1723-1, Guy de GIRARD de CHARBONNIERE, Ambassadeur de France en Grèce, à son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères – Direction d'Europe-, n°490/EU, « Le discours du Trône et la déclaration ministérielle », Athènes, le 12 juin 1958, si le Président du Conseil (Caramanlis) mentionne « son désir d'appuyer le mouvement tendant à l'unification de l'économie européenne » il ne dit pas mot du Traité de Rome et parle plutôt des négociations de l'AEE.

341 AHCE, BAC 1/1971 27, Doc n° 1320, Paris le 8 juin 1959

Les premières réactions des États membres sont assez diverses. D'un côté, les gouvernements ne se dissimulent pas que l'association soulève un certain nombre de difficultés tant sur le plan économique et commercial que tactique, en raison des négociations sur l'AEE qui sont suspendues mais encore officiellement en cours. D'un autre côté, il paraît difficile de répondre négativement à sa demande, en raison même des offres d'association que comporte le Traité de Rome, ainsi que de la position de la Grèce au sein de l'OTAN et de sa situation intérieure. De plus, il semble opportun pour la Communauté d'agir de façon plus compréhensive et « plus élégante » à l'égard des pays européens en voie de développement, que les promoteurs de ce qui est encore appelé la « petite zone de libre-échange »[342]. Pour toutes ces raisons, l'avis du Conseil est donc favorable. Il ne s'agira donc jamais pour la Communauté d'une question économique.

Les premières conversations exploratoires se tiennent du 10 au 12 septembre 1959 à Bruxelles entre la Commission et une délégation grecque. Dans ces conversations, la délégation grecque tient à souligner que son effort de rapprochement de la Communauté constitue pour elle une évolution politique de grande importance, qui s'explique notamment « par la façon assez peu élégante » par laquelle la Grèce a été tenue à l'écart des pourparlers et de la constitution de l'Association européenne de libre-échange. Cette situation a particulièrement touché les milieux politiques et l'opinion publique et a déterminé l'évolution pour un rapprochement vers le Marché commun. À cet égard, la délégation grecque a précisé très clairement que dans l'esprit de son Gouvernement, l'association à la Communauté est envisagée comme un stade nécessaire mais transitoire vers l'adhésion.

De son côté, la question de la Turquie et de son association avec la Communauté est à rattacher elle aussi au problème de la création de la Communauté au sein de l'OECE. En mars 1959, la Turquie présente un aide-mémoire aux gouvernements belge et italien reprenant les accusations de discrimination au sein de l'OECE.

Les six pays du Marché commun ont baissé entre eux de 10% leurs tarifs douaniers pour les produits agricoles en janvier 1959, conformément aux accords de Rome. Les dispositions de ces accords concernant les produits, tels que le tabac dans le système du Marché commun, provoquent de vives inquiétudes au sein du gouvernement turc.

Dans cet aide-mémoire, le gouvernement turc est d'avis de faire bénéficier tous les membres de l'OECE de toute mesure d'élargissement des contingents et de tout accord à long terme

342 AHCE, BAC 1/1971 27, Communauté économique européenne, Le Conseil, Secrétariat, Procès-verbal du débat intervenu lors de la réunion du Comité des représentants permanents du 16 juillet 1959, Bruxelles, le 21 juillet 1959

concernant notamment les produits agricoles. L'aide-mémoire précise que ces accords devraient apporter une solution « définitive » aux questions tarifaires et contingentaires qui intéressent les produits turcs d'exportation. La réponse de la Communauté à ce document est négative. Cependant, décision est prise par le Conseil de répondre à la Turquie dans un sens « apaisant », l'assurant que ses problèmes pourront être abordés lors des prochaines négociations entre les Onze et les Six[343].

Au cours des négociations du Comité Maudling[344], la Turquie et la Grèce – et aussi l'Irlande – , invoquent la situation particulière des pays « en voie de développement », spécialisés dans les fournitures agricoles. Si leurs demandes dans l'ensemble ne sont pas satisfaites, il semble admis au printemps 1959 qu'ils puissent être exemptés de la plupart des obligations de désarmement douanier. Aussi, la Commission estime que la conclusion d'un accord bilatéral d'association avec la Turquie « en supposant que ce pays en fasse la demande » ne serait pas chose facile, car ce pays n'apporte que peu à la Communauté. L'économie turque n'est pas « aisément intégrable » car « plus apparentée à celle des pays du Moyen-Orient ou de l'Afrique du Nord qu'à celle des pays de l'Europe de l'Ouest »[345]. Dans une note analysant l'aide-mémoire, la Commission évoque l'éventualité d'une association pour mieux la repousser aussitôt car « elle n'offre aucun intérêt économique »[346]. Pour la Commission, il est donc préférable de traiter le cas de la Turquie dans un cadre plus large et se contenter « dans l'immédiat, d'aborder le seul problème de la contribution éventuelle de la Communauté à la stabilisation économique de la Turquie »[347].

Pourtant, la non-reprise des négociations pour l'AEE pousse la Turquie à finalement présenter une demande d'association le 31 juillet 1959. Dans la lettre de demande, la Turquie souligne qu'elle souhaite participer au système économique européen mais que « maintenant que les efforts en vue de la création de ladite zone (l'AEE ndlr) se sont avérés infructueux, la Turquie

---

343 AHCE, BAC 24/1967 95, La Commission au Comité des Repr. Perm. Lors de sa 50ème réunion du 19 mars 1959, Extrait, Coordination de l'attitude des Six à l'égard des démarches effectuées par le gouvernement turc.

344 Les négociations à l'OECE, renvoyées après la ratification des Traités de Rome, reprennent à la mi-octobre 1957, et un comité intergouvernemental pour l'établissement d'une ZLE – le comité Maudling- est établi. Pour une idée des négociations sur cette ZLE voir Eri HIROTA, « La France face au projet de zone de libre-échange 1956-1958 », 2006 sur le site de l'Institut Pierre Renouvin, http://ipr.univ-paris1.fr/spip.php?article323 vu le 22 décembre 2012

345 AHCE, BAC Op. Cit., Note pour Monsieur Seelinger, 6 mars 1959

346 AHCE, BAC 3/1978 285, La Commission, Note à Monsieur Seeliger, Directeur General I, Objet : Turquie, Bruxelles le 10 mars 1959

347 *Ibid.*

[…] a, par conséquent, l'honneur de demander au Conseil d'être admise au sein de la dite Communauté en qualité de Membre associé »[348].

Pour la Grèce comme pour la Turquie, une issue positive pour une association avec le Marché commun est absolument nécessaire pour des raisons d'ordre économique et avant tout politique.

- L'Association comme outil « d'influence »

D'autre part, la Commission a conscience de l'importance des pourparlers avec la Grèce qui ouvrent sur une série de négociations portant sur d'autres désirs d'association. En outre, la Commission estime que ces Accords « successifs d'association permettraient une diffusion plus rapide et générale des conceptions économiques sur lesquelles se fonde la Communauté », éloignant ainsi le spectre du communisme[349].

Dans le cas de la Grèce, premier pays tiers à faire une demande officielle d'association, le Conseil se montre prudent. Dans un premier temps, celui-ci décide de garder secrète cette demande, en ne la nommant pas explicitement dans l'ordre du jour afin « d'éviter de lui donner ainsi une publicité susceptible de créer ultérieurement des problèmes ». En effet, les négociations au sein de l'OCDE, bien que suspendues pourraient reprendre, une association à la Communauté pourrait être mal perçue par les Onze[350].

Le COREPER se prononce le 25 juin 1959 en principe d'une façon favorable à l'égard de cette requête et, conformément à l'article 228[351], il charge la Commission européenne de conduire les négociations. Après des pourparlers préalables, qui durent plusieurs mois et dont le but est de définir le terrain des négociations, celles-ci proprement dites sont entamées en

348 AHCE, BAC *Ibid.*, Lettre de Monsieur Hikmet Bensan, Ambassadeur de la République turque à Monsieur le Professeur Hallstein, Président de la Commission de la Communauté économique européenne, 31 juillet 1959

349 AHCE BAC 1/1971 27, Commission des Communautés européennes, DG I, *Association à la Communauté de pays en voie de développement*, Bruxelles le 23 septembre 1959.

350 AHUE, BAC 214/1980 25 Communauté économique européenne, le Conseil, COREPER, PV de la réunion semi-restreinte du 17 juin 1959, Bruxelles 18 juin 1959, page 4

351 L'article 228 énonce les dispositions suivantes :

1. Dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs États ou une organisation internationale, ces accords sont négociés par la Commission. Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, ils sont conclus par le Conseil, après consultation de l'Assemblée dans les cas prévus au présent traité.

Le Conseil, la Commission ou un État membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236.

2. Les accords conclus dans les conditions fixées ci-dessus lient les institutions de la Communauté et les États membres.

mars 1960 entre une délégation du gouvernement grec et des représentants de la Commission européenne. Que s'est-il passé pendant ces huit mois au sein des Institutions communautaires ? Comment s'est décidé le contenu du mandat de la Commission pour les négociations ?

Du point de vue du Traité il convient de rappeler que conformément à l'article 228, la Commission européenne négocie les accords d'association. Ceux-ci sont conclus par le Conseil, après consultation préalable de l'Assemblée parlementaire européenne.

Sans doute, l'accueil favorable réservé aux demandes grecques et turques n'est pas dépourvu d'arrière-pensée stratégique dans une Europe coupée en deux par la Guerre froide. Le Parlement européen n'affirme-t-il pas que « l'établissement d'un lien organique entre la CEE et la Turquie constitue un intérêt essentiel pour l'ensemble du monde libre »[352] ? C'est dans la logique de la principale tâche de la Communauté, assurer l'unité du camp démocratique face au monde communiste. La Commission dans sa communication de juillet 1960 ne dit pas autre chose : « Au moment où la situation générale du monde libre se complique et s'aggrave en Extrême-Orient, en Afrique et à Cuba, il ne semble pas qu'on puisse se permettre une défaite en Europe et c'est en réalité de cela qu'il s'agit »[353].

Les États membres font d'eux-mêmes le lien entre association et soutient aux Pays sous-développés européens. Notamment en faisant valoir que les Six prennent leur part du fardeau de la défense de l'Occident au travers des Accords d'association[354].

Cependant, cette acceptation se place aussi dans le contexte plus restreint des relations entre l'AELE et la CEE. Dans ce sens, le fait que la Grèce et la Turquie n'aient pas été invitées aux négociations à Sept pour la petite zone de libre-échange, laisse ouverte la possibilité d'avantages politiques pour les Six, même si des difficultés sont susceptibles de se présenter du point de vue strictement économique[355]. Cette initiative présente un intérêt pour les Six,

---

352 AHCE, BAC 50/1982 48, *Rapport fait au nom de la Commission politique sur la recommandation de la commission parlementaire d'association CEE-Grèce du 6 juin 1963*, Rapporteur : M. Francis Vals, Edition de langue française, 4 octobre 1963, document 69

353 AHCE, BAC 26/1969 263 Communauté économique européenne, Commission, Accord d'association avec la Grèce, *décision à prendre par le Conseil*, Communication de la Commission au Conseil, Bruxelles, 12 juillet 1960

354 Une communication du Gouvernement néerlandais au Conseil pose la question d'une réponse coordonnée des Six au Conseil Nord Atlantique de l'OTAN aux recommandations de cette dernière au sujet de l'aide à la Grèce et à la Turquie. La Haye estime que les États membres pourraient donner une réponse concertée. Il pourrait y être déclaré que les négociations relatives à l'association de ces deux pays sont en cours. AHCE, BAC 26/1969 698/1, LE CONSEIL, Note de la délégation néerlandaise concernant la coordination de la réponse aux recommandations de l'OTAN au sujet de l'aide à la Grèce et à la Turquie, Bruxelles, le 23 septembre 1960

355 AHCE, BAC 26/1969 262 Commission européenne, Division des relations extérieures, Note pour Monsieur le président du Groupe de Travail Relations extérieures, Objet : demandes présentées par la Turquie et la Grèce en vue d'une association avec le Marché commun, Luxembourg, le 21 septembre 1959

plus encore sur le plan politique qu'économique. Ainsi, il s'agit aussi pour la Communauté d'éviter que l'AELE ne prenne trop d'ampleur tout en ménageant son propre avenir, en laissant ouverte la porte de l'intégration à des pays tiers européens à l'Europe des Six[356].

Ainsi, le 25 juillet 1959, la Commission entame ces négociations en vertu d'une décision du Conseil, mais ce dernier ne lui donne aucune directive quant à la substance de ces négociations. La Commission se retrouve donc devant les demandes grecques et notamment sur l'accès pour leurs produits agricoles au Marché commun sans réelles directives. Il est difficile pour les délégués grecs de comprendre qu'un avis de la Commission ne recoupe pas forcément la position de certains États membres. De plus, les grecs se heurtent à une tendance prudente à l'intérieur de la Commission qui ne veut pas s'engager sur ces questions avant d'avoir consulté le Conseil, ce qui retarde d'autant la mise en route des négociations.

De son côté, la CECA estime que les premières approches qui se sont manifestées de la part des pays tiers et notamment de ces deux États témoignent « de la force attractive des Six »[357].

- La Grèce : le « précédent »

La Grèce fut donc le premier pays tiers européen à présenter une demande d'adhésion au Marché commun.

Au mois de Septembre 1959, s'il est clair que la Grèce envisage l'Accord d'association comme le premier pas vers un statut de « membre à part entière », la position du Conseil sur une telle perspective l'est beaucoup moins[358]. La question est de savoir à quel rythme une adhésion peut être possible. Surtout, c'est la crainte de mettre un horizon aussi clair dans le futur accord et donc de créer un précédent qui retient la décision du Conseil.

---

356 Quelques mois plus tôt, en octobre 1958, la Grèce désigne un délégué auprès de la Commission. Ce geste est perçu par cette dernière comme un avantage face à « la réserve britannique. « Cette désignation doit aussi affermir sa position vis-à-vis du Conseil. Dans sa note du 27 octobre 1958 à l'attention du Président de la Commission, la DG I reconnait que l'assignation auprès de la Commission du délégué grec ne s'est pas vraiment faite suivant les règles protocolaires, plutôt qu'une demande d'agrément par l'intermédiaire de son ambassade à Bruxelles, la Grèce a fait parvenir les pleins pouvoirs via une note verbale. Pourtant, cette demande du gouvernement grec est jugée particulièrement importante et il ne semble donc pas opportun que la Commission se montre regardant quant à la forme employée. AHCE, BAC 1/1971 27, Note, objet : désignation d'un délégué grec, Bruxelles le 23 octobre 1958

357 En outre les demandes d'États venant d'accéder à leur indépendance fait entrevoir à l'organisation du Luxembourg « le rôle politiquement considérable que la formule de l'association peut jouer dans le rétablissement de liens organiques puissants entre la Communauté européenne et les anciens territoires coloniaux. » dans AHCE, CEAB 2 1595 Communauté européenne du charbon et de l'acier, Secrétariat général, Direction affaires extérieures, *Doctrine communautaire en matière d'association avec les pays tiers*, Luxembourg, 3 mai 1960

358 AHCE, BAC 214/1980 30 Communauté économique européenne, le secrétariat du Conseil, Comité des représentants permanents, 68ème réunion, tenue à Strasbourg le 24 septembre 1959, Rapport de M. Behr, Bruxelles, le 28 septembre 1959

Par ailleurs, la Commission insiste sur le fait que si l'on envisage cette association comme un stade économique intermédiaire, d'une association préparatoire à une adhésion pure et simple, il est certain que cette optique devrait avoir des conséquences sur le contenu même de l'Accord d'association qui devra comprendre les modalités techniques les plus efficaces pour rendre « ultérieurement possible et pour faciliter une adhésion pure et simple »[359].

À la lecture du procès-verbal de la 68ème réunion du COREPER et des conversations entre Grèce et Commission, on est frappé par le fait que la Commission, tout comme le Conseil, si elle accepte le principe d'une adhésion grecque, marque ses hésitations quant au processus devant y mener. Le 6 janvier 1960, la Commission pose une série de questions au Conseil au sujet des problèmes politiques qui conditionnent les options qui seront soulevées lors des négociations. La première de ces questions porte sur la nature de l'association, une union douanière ? Selon quel rythme ? Avec quelles exceptions ? La Grèce peut-elle participer aux institutions de la Communauté, *quid* des institutions de l'association[360] ? Doit-on établir à partir du cas grec une règle générale pour toutes les futures associations ou bien doit on réagir au cas par cas ?

Le traité d'association avec la Grèce revêt une importance particulière, du fait que son schéma d'ensemble ainsi que les solutions spécifiques qui sont apportées aux différents problèmes constituent un précédent auquel les autres pays qui chercheront l'association avec la Communauté pourraient se référer. La formule finale dépend du but de l'association et « notamment de la question de savoir si il y a lieu ou non de se placer dans la perspective d'une adhésion de la Grèce au Marché commun en tant que septième membre »[361].

La France quant à elle ne se prononce pas sur la possibilité d'adhésion mais propose un Conseil d'association où la Communauté serait représentée par le Conseil et la Commission.

Tout comme l'Allemagne fédérale, elle croit qu'au final l'accord sera modelé par le contenu économique de celui-ci. C'est donc sur la valeur de précédent que le COREPER se montre prudent. Il ne souhaite pas aller trop loin et avancer par étapes successives.

De son côté la Commission rappelle, lors de la réunion du 16 janvier, que depuis la première prise de contact avec la Communauté, la Grèce, ainsi que la Turquie, ont été saisies d'offres précises de la part de l'URSS portant notamment sur l'achat éventuel de la totalité de leurs

---

359 *Ibid.*

360 AHCE, BAC 1/1971 27, Direction générale I, Direction de l'association avec les pays tiers, Résumé reprenant les questions principales posées dans le schéma d'un Accord d'association avec la Grèce, Bruxelles le 5 janvier 1960

361 AHCE, *Ibid.*, Communauté économique européenne, le Conseil, Aide-mémoire concernant les travaux du Comité des Représentants permanents lors de sa réunion restreinte tenue à Bruxelles les 16 et 18 janvier 1960 au sujet de la question du mandat pour l'ouverture des négociations avec la Grèce.

récoltes exportables. Si les responsables grecs et turcs ont, jusqu'à présent, refusé de prendre en considération ces offres, il n'en demeure pas moins que celles-ci ont suscité un vif intérêt dans les milieux hostiles à une association avec la Communauté. L'intérêt politique de la Communauté commanderait donc d'entreprendre les négociations sans « trop se laisser attarder par des difficultés d'ordre technique »[362].

Dans une note du 11 février 1960, la DG I exprime à nouveau la nécessité de l'association d'un point de vue politique, soulignant qu'il s'impose de « rattacher la Grèce à un ensemble économique occidental. Par une telle association, il sera possible dans l'immédiat d'éviter des perturbations politiques dangereuses sur le plan intérieur et extérieur ; il sera aussi possible, à plus long terme, de promouvoir un développement de l'économie grecque qui assure à ce pays un plus haut niveau de vie et, partant, une meilleure stabilité »[363].

De plus, l'accord avec la Grèce est vu par la Commission comme une possibilité pour la Communauté « d'étendre sa sphère d'influence […] dans le domaine économique à une importante partie du monde méditerranéen »[364].

Ainsi, la Commission, dès les premiers temps de son existence, se mêle de « géopolitique. » En rappelant aux États membres l'intérêt supérieur de l'Europe et de l'Occident quand ceux-ci hésitent devant l'impact économique des associations avec la Grèce et la Turquie.

- La Turquie

Le 31 juillet 1959, c'est au tour du gouvernement turc d'adresser à la Commission une demande d'association à la Communauté en vertu de l'article 238 du traité de Rome. Des pourparlers exploratoires prennent place entre la Commission et le Gouvernement turc en septembre 1959.

Le 7 septembre 1959, le COREPER a, à la demande de la Commission, un premier échange de vues sur la demande officielle de la Turquie. Cependant, les représentants permanents estiment très vite qu'il s'agit là d'une décision politique et renvoient donc la question au niveau des Ministres. De cet échange de vues se dégage le sentiment suivant : il convient de donner, à la demande du gouvernement d'Ankara, une réponse semblable à celle qui a été adressée au gouvernement grec par le Conseil, lors de sa session du 25 juillet 1959. La Commission est chargée d'entamer avec le gouvernement turc des conversations exploratoires en vue de dégager quelles pourraient être les modalités de l'association de la Turquie avec la CEE. D'autre part, dès ce premier échange de vue, la question fut soulevée de savoir dans

362 *Ibid.*

363 AHCE, BAC *Ibid.*, Direction générale I, « Note », *l'association de la Grèce et le problème général de l'association*, Bruxelles, 11 février 1960

364 *Ibid.*

quelle mesure les conversations à engager « éventuellement »[365] devraient être menées parallèlement aux conversations entamées avec le gouvernement grec. À cet égard, la réponse du COREPER est qu'il faut nécessairement réduire le décalage entre les deux séries de conversations afin d'éviter de donner l'impression au gouvernement turc que sa demande n'est pas traitée sur le même plan que celle des grecs.

Lors de sa session de mai 1960, le Conseil autorise à ouvrir les négociations proprement dites sur la base d'un schéma similaire à l'accord grec. Entre temps, le gouvernement turc s'était plaint en mars 1960 de « l'attitude adoptée par l'Organisation du Marché commun à l'égard de la demande d'adhésion (sic) de la Turquie à l'Europe des Six. » Le mécontentement turc étant dû au fait que la Grèce en mars 1960 a dépassé le stade des discussions de principe, pour s'engager avec le Marché commun dans des négociations techniques préalables à l'association, « or la Turquie a demandé ce statut presque en même temps que la Grèce »[366]. Malgré cela, les négociations voulues par la Turquie n'ont pas pu être entamées à la suite des événements dans ce pays[367]. Elles n'ont pu finalement être reprises que le 21 avril 1961. La Turquie, conformément à son souci d'égalité de traitement avec la Grèce, revendique un régime d'association très proche de celui accordé à la Grèce. Cependant, traitant des problèmes particuliers, comme le soutien à son industrie, elle demande une assistance financière beaucoup plus importante. La Commission réagit, il lui paraît en effet difficile de réaliser un équilibre dans l'accord qui, tout en prenant comme base le régime prévu pour la Grèce, met à la charge de la Communauté des obligations plus grandes en lui accordant moins d'avantages dans l'immédiat.

La Commission ne peut pas accepter un tel accord et, soutenue par la France et l'Italie – mais pas par le Benelux ni l'Allemagne[368] – retient donc une période de transition de 22 ans. Celle-ci est divisée en deux phases : l'une préparatoire pendant laquelle l'assistance de la

365 AHCE, BAC 24/1967 146, Le Conseil, note introductive, objet : État de la procédure au sujet de la demande d'association de la Turquie à la Communauté économique européenne, R/644/59. Cependant, dès mars 1959, l'Italie tente de mettre à l'ordre du jour du COREPER la question des relations avec la Turquie. Le 19 mars, lors de la 50ème réunion du COREPER la France signale qu'elle a reçu de la part de la Turquie un aide-mémoire. Cependant, étant donné que les autres États membres n'ont rien eu de similaire, la question des relations avec la Turquie est reportée sine die.

366 AHCE, BAC 3/1978 286, Service de presse, note à l'attention de Monsieur le Président Hallstein, de Messieurs les Vice-Présidents, et, Membres de la Commission, le 17 mars 1960 – On remarque le terme « d'adhésion. « Il existe au début des années 1960 une certaine confusion entre adhésion et association et voir *supra*

367 Le 27 mai 1960 a lieu un coup d'État militaire en Turquie. Il est organisé par un groupe d'officiers de l'armée turque, contre le gouvernement du Parti démocrate démocratiquement élu le 27 mai 1960. Les investigateurs de ce coup d'État établissent le général Cemal Gürsel, qui n'a aucun rôle dans le coup d'État, comme chef de l'État, Premier Ministre et Ministre de la Défense. La junte militaire redonne le pouvoir aux civils 17 mois plus tard, en octobre 1961.

368 AHCE, BAC 3/1978 286/2 La Commission, négociations avec la Turquie pour un Accord d'association, Bruxelles, le 3 février 1961

Communauté est sous forme d'aides financières et de mesures spécifiques. L'objectif de cette première phase est de mettre la Turquie en état de faire face aux obligations que comporte la deuxième phase, dite transitoire. Pour la Communauté, l'avantage de cet accord est double :

Il permet de diminuer la valeur de précédent de l'accord avec la Grèce vis-à-vis de la Turquie ;

Il donne le temps à la Turquie d'opérer les changements nécessaires dans son économie en suivant des plans d'investissement[369].

Le système imaginé par la Commission tend à séparer la notion d'association de celle d'union douanière générale, et fait de l'association, au moins pendant une phase préparatoire, principalement un accord d'assistance.

Le COREPER convient le 19 juillet 1961 d'un nouveau mandat de négociation de la Commission avec la Turquie. Celui-ci doit être assez semblable à celui de la Grèce, sous réserve cependant que les étapes de réalisation de l'union douanière soient modulées de façon à tenir compte de la situation économique particulière de la Turquie. De plus, le COREPER prévoit des difficultés s'il donne autant de droits à la Turquie qu'à la Grèce, étant donné que la Communauté s'est engagée dans l'Accord avec la Grèce à donner à Athènes un droit de consultation pour toute association ou adhésion ultérieure à la Communauté. La délégation française se demande de son côté s'il ne faudrait pas plutôt mettre en place un accord « *sui generis* » plutôt qu'un accord de type « grec ». Les délégations allemande et du Benelux ne pensent pas qu'il soit politiquement judicieux de faire une telle proposition à la Turquie, celle-ci n'acceptant pas d'être traitée différemment de la Grèce[370].

Au cours de ces conversations au COREPER et au Conseil, les options émises se sont partagées entre deux thèses au sujet de la première phase :

L'une veut se limiter à des mesures d'aide économique pendant cette période et elle prévoit une deuxième phase de développement mais n'en précise pas les modalités.

L'autre préconise, du moins comme objectif, la réalisation de l'union douanière puis le passage à la deuxième phase subordonné à un certain nombre de conditions définies dans l'accord.

La Commission reprend et synthétise ces deux courants pour faire une nouvelle proposition, en donnant une durée fixe à la première phase et en donnant un caractère concret à la deuxième, la Turquie devant respecter ses obligations de rétablissement économique avec

369 *Ibid.*

370 AHCE, CEAB 5/ 916, Le Conseil, Note introductive, Objet : Problème de l'association de la Turquie au marché commun, 19 juillet 1961

l'aide de la Communauté. Au cours de l'année 1961, les conversations entre Bruxelles, Athènes et Ankara sont largement entamées. Dans ce processus, la Commission se soucie parfois plus que les États membres de la portée politique des futurs accords.

Ceux-ci se voient doter d'institutions. La forme que doivent prendre ces dernières fait l'objet d'âpres négociations entre le Conseil et la Commission[371].

- La question des institutions des associations

Tout comme la Grèce, l'objectif de la Turquie est l'adhésion aux Communautés. Toutes deux s'associent à la CEE via une Union douanière assortie d'une période de 22 ans de transition, avant d'accomplir le désarmement total. Cette longue période de transition est voulue par Ankara et rencontre le soutien de la Commission, qui est plus que sceptique quant à l'opportunité d'une telle association. L'accord entre la Communauté, la Grèce et la Turquie pose aussi le problème institutionnel. La Commission réfléchit dans un premier temps à assurer à la Turquie et à la Grèce une représentation dans toutes les instances de la Communauté afin de les associer aux décisions pouvant toucher leur économie, telles que la fixation et la modification du TEC pour les produits qui présentent un intérêt particulier pour les deux pays[372].

La Grèce et la Turquie font clairement connaître au cours des conversations de septembre et octobre leur désir de participer directement aux institutions de la Communauté. C'est en réponse à ces demandes que la Commission a émis une telle hypothèse sans en arrêter les modalités. Les deux pays semblent surtout désireux de participer ou d'être présents au Conseil et à la Commission en qualité d'observateurs lors de délibérations sur des sujets les concernant.

La Commission suggère lors des premières conversations avec la Grèce que la gestion de l'Accord soit confiée à un comité mixte apte à faire des propositions à un organe de niveau supérieur, soit un Conseil d'Association, où seraient représentés les gouvernements. Les problèmes seraient d'abord examinés au sein du Comité mixte, puis déférés pour décision au Conseil d'Association. Il pourrait être envisagé que ce dernier Conseil soit commun à plusieurs membres associés à la Communauté ou qu'il y ait une multitude de Conseils. La question de savoir si la règle de l'unanimité au sein de ce Conseil doit prévaloir est posée par

371 *Ibid.*

372 AHCE, BAC 3/1978 285, I-4275/59-F, Considérations d'ordre général sur l'association de la Turquie à la CEE, pas de date.

les Grecs, ceux-ci désirant garder les mains libres le plus longtemps possible, ce qui pourrait dans certains cas rendre difficile le fonctionnement de l'Accord[373].

A partir d'octobre 1959, la Commission envisage plutôt des institutions propres à l'Association :

- « un organe de surveillance et de gestion de l'association du type des commissions mixtes généralement prévues dans la plupart des accords commerciaux ;
- Un Conseil d'association à un niveau plus élevé, de manière à ce que l'État associé ait le sentiment qu'il participe aux décisions de la Communauté le concernant et que celles-ci ne soient pas prises sans qu'il ait été consulté »[374].

Ce Conseil devrait se limiter au rapport avec un seul État associé, la Commission estime qu'il ne serait pas opportun de donner à cet organe un aspect plus multilatéral.

Lors des conversations de novembre 1959 avec la Grèce, Athènes insiste –mais mollement- sur la possibilité de participer alors à des organes communautaires autres que le Conseil ou la Commission, par exemple l'Assemblée parlementaire ou le Comité économique et social[375]. La Commission lui répond que « très probablement l'on ne pourrait envisager cette participation et que celle-ci se limiterait aux institutions *ad hoc* dont la création pourrait être envisagée »[376].

Se pose enfin la question de savoir si la Communauté doit se doter d'une règle identique à tous les cas d'association ou agir au cas par cas. L'Allemagne fédérale marque sa préférence pour la première règle lors de la réunion du COREPER du 10 octobre 1959, arguant qu'il sera ensuite facile d'étendre la politique d'association aux pays européens tiers et d'ainsi favoriser un « regroupement plus large des pays européens »[377]. Cependant, elle reconnaît que le déroulement des négociations en cours pourrait tout à fait montrer qu'un tel accord cadre « n'est pas politiquement réalisable ou souhaitable »[378].

---

373 AHCE, BAC 214/1980 30, Le Conseil, Comité des représentants permanents, Projet de procès-verbal de la réunion restreinte tenue à Strasbourg le 24 septembre 1959

374 AHCE, BAC Op. Cit., Communauté économique européenne, Le Conseil, Note introductive, Objet : Communication de la Commission sur les conversations avec : une délégation du Gouvernement grec, suite à la décision du Conseil en date du 25 juillet 1959 ; une délégation du gouvernement turc, suite à la décision du Conseil, en date du 11 septembre 1959, Bruxelles le 10 octobre 1959

375 AHCE, BAC 26/1969 263, La Commission, DG I, Compte rendu de la deuxième phase des conversations exploratoires entre les délégations de la Grèce et de la Communauté, 16-20 novembre 1959, Bruxelles le 26 novembre 1959

376 *Ibid.*

377 AHCE, BAC Op. Cit., Communauté économique européenne, Le Conseil, Note introductive, Objet : *Communication de la Commission sur les conversations avec : une délégation du Gouvernement grec, suite à la décision du Conseil en date du 25 juillet 1959 ; une délégation du gouvernement turc, suite à la décision du Conseil, en date du 11 septembre 1959*, Bruxelles le 10 octobre 1959

378 *Ibid.*

Au terme de la deuxième phase de ces conversations, les points de vue entre Grecs et Turcs sur les modalités des accords devant les lier à l'association accusent une divergence encore plus grande. La délégation hellénique s'est orientée vers un régime s'inspirant quant à ses rythmes, du Traité de Rome. La délégation turque, à qui un régime semblable avait été suggéré[379] comme l'une des modalités possibles d'un Accord d'association, avait nettement déclaré qu'il ne lui était pas possible de le retenir et s'en était tenue à ses propositions initiales fondées sur une période de transition allongée. Pareille attitude ne surprend pas la Commission. Dans une note à Jean Rey datée du 4 mars 1960[380], la DG I souligne que la Turquie constitue une « masse » de 25 millions d'habitants et, bien que ces deux pays appartiennent l'un et l'autre au même type d'économie méditerranéenne à prédominance agricole, la Turquie possède une plus grande industrie. La Grèce a mis de l'ordre dans ses finances, tandis que la Turquie a mis en œuvre un plan de stabilisation économique en collaboration avec le FMI et l'OECE. Cependant, si l'accord dans son contenu est différent, les institutions sont calquées sur celles mises en place avec la Grèce.

Se pose la question de la préparation des travaux du futur Conseil d'Association qui doit gérer l'association. En juin 1960, le COREPER et le Conseil décident que celui-ci serait composé de représentants des États membres, de la Commission et de la Grèce. Cependant se pose toujours la question de savoir comment ces réunions vont être préparées. Le Conseil hésite clairement entre trois options :

- préparation par des fonctionnaires de la Commission et des fonctionnaires grecs
- par le COREPER auquel se joindraient des représentants de la Grèce, de la Commission et éventuellement de la CEEA et de la CECA.
- par des représentants de la Commission et de la Grèce, la Commission étant soutenue par un Comité spécial désigné par le Conseil des Ministres.

Finalement, le Conseil décide de créer un Comité d'Association qui suit la seconde option. Il se compose alors de représentants du gouvernement grec, de représentants des États, ainsi que de la Commission.

Le système institutionnel des accords d'association est dominé par la nécessité de sauvegarder l'autonomie de fonctionnement de la Communauté. Une attribution de certaines des

379 AHCE, BAC 3/1978 285, Commission, *PV 1ère phase des conversations exploratoires* automne 1959 Turquie

380 AHCE, BAC 3/1978 286, Direction générale des relations extérieures, direction de l'Association avec les pays tiers, note sur l'ouverture des négociations avec la Turquie pour la conclusion d'un Accord d'association, Bruxelles le 4 mars 1960

compétences exercées par les institutions de la Communauté aux organes de l'association est une modification des Traités de Rome et nécessite donc une ratification des Six États.

La décision de créer un Conseil d'association *ad hoc* où la Communauté est représentée en tant que telle par la Commission et le Conseil est suggérée lors des réunions des 16, 17 et 18 janvier 1960 par le COREPER. Ceci, pour reprendre la formule de la délégation belge, afin de « préserver la cohésion et l'homogénéité des institutions de la Communauté »[381].

Cependant, la délégation française émet une réserve générale sur la question institutionnelle, tout en estimant de concert avec l'Italie que les négociations peuvent tout à fait commencer sans avoir de cadre institutionnel fixe. Les autres délégations et la Commission estiment, au contraire, qu'il est impossible d'élaborer des solutions de fond sans régler en même temps le problème institutionnel. Plusieurs délégations ont également insisté pour que le problème institutionnel avec la Grèce soit pensé et résolu pour donner un cadre général de l'association avec d'autres pays tiers[382].

En juillet 1960, le secrétariat du Conseil émet une note qui reprend l'état des avancées sur la future forme institutionnelle de l'accord avec Athènes[383]. Un Conseil d'association au niveau ministériel, devant piloter l'association est maintenant clairement envisagé, ainsi qu'un Comité d'Association qui prépare les réunions du Conseil. En revanche, la création d'un organe parlementaire n'est pas jugé nécessaire. La question se pose de savoir si la Haute Autorité de la CECA et, le cas échéant, la Commission de l'Euratom, doivent également participer au Conseil d'Association aux côtés de la Commission de la CEE. La Grèce n'a toujours pas, en juillet 1960, formulé de requête auprès de la CECA, or elle a inclus dans la liste des produits soumis au rythme de démobilisation de la première phase la quasi-totalité des produits CECA. De plus, la Commission part de l'hypothèse qu'elle n'est pas compétente pour le charbon et l'acier, tandis que la Grèce ne semble pas encore demander la réciprocité de la part de la Communauté pour ces produits.

Les compétences des institutions de l'Association doivent être strictement limitées aux champs de l'Accord, comme la mise en place de clause de sauvegarde, la modification des listes de produits ou le rythme de la démobilisation. En revanche, dans le cas de compétences données par le Traité de Rome aux Institutions communautaires, le Conseil ne peut être que consultatif. La Grèce demande toutefois le droit de participer à l'élaboration de la politique

---

381 AHCE, BAC 26/1969 263, Le Conseil, *Aide-mémoire concernant les travaux du Comité des Représentants permanents lors de la réunion restreinte tenue à Bruxelles les 16 et 18 Janvier 1960 au sujet de la question du mandat pour l'ouverture des négociations avec la Grèce*, Bruxelles le 25 Janvier 1960

382 *Ibid.*

383 AHCE, BAC *Ibid.*, Le Conseil, Note, Objet : *Accord d'association avec la Grèce : questions institutionnelles*, 6 juillet 1960

agricole et commerciale communes. Le Conseil et la Commission rejettent unanimement ces demandes afin de préserver l'autonomie d'élaboration des politiques de la Communauté dans tous les domaines. De manière générale, le Conseil doit être un organe bilatéral, c'est-à-dire où la Communauté doit apparaitre en tant qu'unité. La règle de l'unanimité doit donc s'imposer au Conseil d'association. Si celle-ci ne peut être atteinte, la Commission propose une solution de compromis dans le temps : chacune des parties peuvent prendre des mesures unilatérales valables pour un certain temps, après quoi elles deviennent caduques et ne peuvent être reconduites que moyennant une décision à l'unanimité.

Un comité d'association doit préparer les travaux du Conseil d'association et exécuter les mandats qui lui sont confiés par ce dernier. La Commission suggère que la Communauté soit représentée au Comité par un porte-parole unique et que ce rôle lui soit confié. Cependant le Conseil considère qu'il doit avoir la même composition que le Conseil, soit le COREPER, le gouvernement grec et des représentants de la Commission et éventuellement de la Haute autorité.

Après un an de réflexion, c'est finalement ce modèle qui est mis en place après la signature de l'Accord avec Athènes. Au final, bien que la Commission ait beaucoup proposé, elle se retrouve solidement encadrée par les nouvelles institutions. Ce modèle se retrouve ensuite dans toutes les associations avec des pays tiers européens : un Conseil d'Association, un Comité et un organe parlementaire[384].

C. Le Traité de Rome et la Politique d'Association : l'exégèse de l'Article 238 par la Commission

- Une volonté d'organiser l'Europe « libre »…

Les demandes d'association de la Grèce et de la Turquie lancent la réflexion de la Commission sur la « doctrine de l'association » et son utilité pour la Communauté d'un point de vue tactique. Dans le cas des négociations de l'AEE, la Commission, contrairement au Conseil, pense que l'association à la Grèce peut apporter un élément positif à la position de la Communauté. L'association permet de démontrer aux partenaires de la CEE que celle-ci est « ouverte ». Autrement dit, la CEE est prête à s'ouvrir quand les pays acceptent un certain nombre d'engagements conformes aux conditions que la Commission ne cesse de préciser depuis 1957. Cette matérialisation de la « doctrine » d'association ou de « l'ouverture »[385] de

384 Liberté est laissée à l'Assemblée européenne d'entrer en contact avec la *Vouli* grecque et la Grande assemblée nationale turque.

385 Cette terminologie d'une communauté « ouverte » est reprise dans le communiqué à la presse après la signature de l'Accord d'association avec Athènes qui « concrétise enfin la détermination, mainte fois exprimée par la Communauté, d'une part de pratiquer vis-à-vis de l'extérieur une politique ouverte et libérale […] avec les

la Communauté est vue comme extrêmement utile, non seulement comme argument montrant la bonne volonté de la CEE dans une discussion générale, mais aussi dans les cas particuliers comme l'Autriche, la Suisse ou le Danemark. Compte tenu de l'existence de l'article 42[386] dans le Traité de Stockholm, l'exemple de la Grèce pourrait s'appliquer à ces pays s'ils se retirent de l'AELE. La CEE pourrait dès lors, dans des discussions avec ces derniers, tirer avantage de l'association avec la Grèce pour leur montrer ce qui est faisable ou non.

D'ailleurs, un éventuel échec des pourparlers avec la Grèce serait immédiatement repris par les défenseurs de l'AEE. Un échec avec la Grèce permettrait de démontrer que la Communauté n'est pas ouverte, que ses déclarations sont vides de contenu. La Commission sait très bien que la Grande-Bretagne saisirait cette occasion pour renvoyer la balle à la CEE en déclarant que c'est elle qui ne veut pas de Londres. Un échec de la négociation avec la Grèce renforcerait cette position et ferait « clairement apparaitre qu'il n'y a en fait pas d'autre approche à long terme au problème des relations intra-européennes que l'association multilatérale sous forme de zone de libre-échange telle qu'elle avait été proposée initialement par la Grande-Bretagne »[387].

La question de la politique de l'association pose le problème de savoir si un tel élargissement du domaine du Marché commun ne risque pas de porter gravement atteinte à son équilibre économique et au-delà aux possibilités de développements politiques qui sont au cœur des Traités de Rome. La Commission se pose la question, en voyant l'aire du Marché commun ainsi étendue et de nouveaux partenaires s'associer à la Communauté sans avoir les mêmes volontés politiques que les membres de celle-ci, si elle ne risque pas de compromettre le développement du Marché commun, exactement de la même façon que l'acceptation de l'AEE aurait pu compromettre la construction d'une Union politique autour des mécanismes internes de la Communauté. N'y a-t-il pas un risque de voir la Communauté se diluer dans un système multilatéral trop vaste ? Éternelle question, élargissement équivaut-il à dilution ?

Pour la Commission, le problème ne se pose pas vraiment : dans le cas des Associations, ce sont les pays tiers associés qui doivent s'aligner sur la CEE. Alors que dans le cas de l'AEE, c'est la CEE qui risque de se trouver obligée de s'aligner sur les onze autres. Au lieu de voir

---

pays qui sont disposés à accepter les principes et les règles du Traité de Rome », On peut tout à fait penser que ce Communiqué fut destiné en premier lieu à Londres dans AHCE, BAC 26/1969 268/1, Le Conseil, *Communiqué de presse conjoint publié à l'occasion de la signature à Athènes le 9 juillet 1961 de l'accord associant la Grèce au Marché commun*, Athènes le 9 juillet 1961

386 AHCE, BAC 1/1971 27, Direction générale I, Direction de l'Association avec les pays tiers, Note, *L'association de la Grèce dans le problème général de l'Association*, Bruxelles le 11 février 1960 et Article 42 du Traité de l'AELE de Stockholm, Faculté de retrait, moyennant un préavis d'un an.

387 *Ibid.*

la Communauté risquer de voir ses décisions retardées ou contrecarrées par un organisme plus large, elle se trouve dans le cas des associations dans la situation inverse.

« C'est la Communauté et notamment la Commission qui serait le centre des différents mécanismes d'association. Elle pourrait entièrement conserver son rôle de moteur et d'initiateur qui est sa justification en Europe »[388].

La « doctrine de l'association » est donc une totale inversion à l'avantage de la Communauté des mécanismes dans lesquels l'auraient placé l'AEE[389].

Le 27 février 1960, une communication de la Direction générale I va plus loin : les accords d'association doivent avoir pour but non seulement d'ouvrir la Communauté aux pays tiers, mais aussi d'insuffler dans les relations de la CEE avec ce pays « l'esprit du Traité de Rome ». Cela ne suffit pas. En effet, la DG I souligne qu'aucune règle ne peut être édictée dans une association qui va à l'encontre de l'intouchable Traité de Rome: « on doit même préciser que l'ensemble des droits consentis aux pays associés ne peut outrepasser ceux que les Six se sont reconnus mutuellement »[390].

La crainte du précédent, très présente dans les conversations du COREPER est aussi incluse dans la réflexion de la Commission. L'application de l'article 238 pourrait susciter un afflux de candidats dès qu'un premier accord est signé, candidats qui s'empresseraient de revendiquer les uns après les autres ce qui aurait été accordé aux premiers associés. Il pourrait se créer ainsi une « clause de la nation la mieux associée », et les Six se verraient contraints à de lourdes obligations sans contrepartie pour eux ; il se pourrait que même la solidité de la Communauté en souffre.

Si la Commission reconnaît que ce problème existe en principe, dans la réalité, il peut être écarté. Pour ce faire, la Communauté doit rester flexible quant aux formules à mettre en place avec les futurs associés, elle ne doit pas prendre d'engagement qui n'ait pas son corollaire dans les concessions des partenaires. Ainsi, le risque de précédent en est fortement amoindri « puisque nul ne pourra revendiquer quoi que ce soit de la Communauté qu'il n'ait auparavant consenti à certaines obligations dont l'ensemble aura été défini dans un autre accord ou au sein de la Communauté »[391].

---

388 *Ibid.*

389 *Ibid.*

390 AHCE, BAC 26/1969 698/2, La Commission, DG I, *Problèmes généraux de l'association d'États tiers à la Communauté*, Bruxelles, le 27 février 1960 (Communication de M. Rey) I/COM(60)33

391 *Ibid.*

La Commission n'en démord pas, la « politique d'association » peut mener à organiser l'Europe de telle manière que « la Communauté restera l'organe moteur »[392].

« Le précédent » est donc la clef pour la future bonne marche d'une telle politique. L'accord avec le premier pays associé doit donc être strict et précis afin que tout futur candidat à l'association ne puisse pas réclamer plus que ce qui a été donné.

Enfin, il est intéressant de noter que toutes les Directions générales ne sont pas forcément d'accord sur la portée politique des associations. Si la DG I parle « d'étendre sa sphère d'influence […] dans le domaine économique à une importante partie du monde méditerranéen. »[393], la Direction Générale des Affaires économiques et financières (DG II) estime qu'il s'agit là « d'un souci politique prématuré » tout comme toute référence « à l'influence de l'Est et de l'Ouest »[394].

- …avec la Commission en son centre ?

Les documents étudiés sur la période comprise entre l'été 1959 et le printemps 1960 ne donnent pas de définition claire du concept d' « association », alors que l'idée de l'« adhésion » apparaît plus nette. Dans ce dernier cas, il s'agit en effet, pour un État tiers européen d'accepter toutes les règles et finalités du Traité de Rome et devenir partie de plein droit des institutions de la Communauté. On retrouve là, les premières difficultés pour la Communauté de développer une politique extérieure en Europe avec d'autres outils que la seule adhésion.

Les États membres, lorsque l'on lit le traité de Rome et surtout les déclarations d'intention en annexe, ont pensé l'association comme s'adressant surtout aux nations avec lesquelles certains ont pu avoir des « relations privilégiées »[395]. Il faut entendre : les anciens empires coloniaux.

Cette considération ne tient pas compte du fait que les pays issus de la colonisation poursuivent des évolutions politiques et économiques propres. Or les règles pratiques issues des associations signifient que les États qui s'associent ont des structures économiques qui se prêtent à une intégration économique et d'autre part, que ces pays entretiennent une volonté politique de coordination avec le Marché Commun. Ce problème mis à part, un autre surgit immédiatement : l'article 238 stipule que « La Communauté peut conclure avec un État tiers,

392 *Ibid.*

393 AHCE, BAC *Ibid.*, Direction générale I, Op. Cit. le 11 février 1960

394 AHCE, BAC 26/1969 698/2 Direction des affaires économiques et financières, Note, *Problèmes généraux de l'association de pays tiers à la Communauté. Document CE/19/60 de la Commission,* Bruxelles (date illisible mais vraisemblablement en réponse à la note précédente de la DG I.

395 Terme utilisé par la Commission pour parler des Empires coloniaux.

une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières », il ne dit rien sur la manière de procéder, ni sur le contenu concret de tels accords. En donnant à la Commission un mandat pour négocier avec ces deux pays, le Conseil laisse l'institution libre de choisir les modalités de ces négociations.

A partir d'août 1958, la Commission, consciente de la possibilité qu'un tel manque de clarté peut amener des retards dans les négociations à venir avec la Turquie, la Grèce, voire même des nations comme le Maroc[396] ou certains pays d'Amérique latine, produit des rapports et des notes interservices pour réfléchir sur l'établissement et le contenu de tels accords. La Direction générale des relations extérieures et évidemment sa direction de l'association avec les pays tiers, ainsi que sa division 3 en la personne de son Directeur, Georges Matray, vont faire circuler une dizaine de notes sur la stratégie, le mode et le contenu des futures négociations et accords. Pour Matray, il s'agit avant tout de ne pas faire du cas des Antilles néerlandaises une généralité. En effet, les négociations avec les Antilles néerlandaises ont été menées par les Pays-Bas, car ceux-ci assuraient constitutionnellement les relations extérieures de ce pays. Il ne peut en être de même pour le Maroc, la Turquie ou la Grèce. C'est la Communauté qui, à travers la Commission, doit entamer et poursuivre les négociations : « on ne peut envisager qu'elles soient menées par le Conseil, dépourvu d'une organisation adéquate, non plus que par un État membre fut-il celui dont les intérêts seraient prépondérants dans le pays désireux de s'associer à la Communauté »[397]. L'association, « quelle qu'elle soit » appelle la Communauté à une action rapide. Elle doit profiter de ces occasions pour s'affirmer comme une « entité distincte »[398]. Dans ses notes, la Commission fait valoir que si l'article 238 mentionne l'unanimité des membres du Conseil pour la conclusion de l'accord, il ne parle pas de l'ouverture des négociations. La Commission imagine alors la procédure suivante :

Celle-ci prévoit d'abord une déclaration « plus ou moins officielle » de la part des autorités du pays tiers qui confirmerait l'intérêt qu'il porte au Marché commun et formulerait le vœu que des pourparlers soient amorcés. La Commission reste prudente, car le Conseil pourrait en effet répugner à donner l'autorisation d'ouvrir des négociations s'il estime que la situation est peu

396 Le cas marocain est spécial car ses relations commerciales sont toujours sous l'empire des statuts d'Algésiras datant de… 1905

397 AHCE, BAC 1/1971 19, Communauté économique européenne, Commission, Direction générale des relations extérieures, direction de l'association avec les pays tiers, division 3, note pour Monsieur le Directeur Général Seeliger, Bruxelles le 29 octobre 1958

398 *Ibid.*

claire et qu'une initiative de la Communauté puisse rester sans échos, ce qui pourrait constituer « une perte de prestige »[399].

Ensuite la Commission, afin de ne pas se faire « doubler » par le Conseil, doit procéder à une démarche d'information auprès des ambassades à Bruxelles des pays dont on subodore qu'ils pourraient être intéressés. Celles-ci en informeraient leur capitale, qui ne manquerait alors pas de prendre position. Enfin, la Commission, étant déjà en contact avec les autorités de ces pays tiers, s'imposerait comme seule interlocutrice dans les négociations, sans que le Conseil puisse avoir le temps de réclamer l'envoi de ses représentants à la table des négociations. Dès lors, la Commission n'a plus qu'à obtenir l'autorisation du Conseil pour continuer les contacts et mener les négociations. Une note pour Helmuth Allardt, le Directeur général des pays et territoires d'outre-mer du secrétariat de la Commission le 12 octobre 1959, mentionne la décision prise par le Collège des Commissaires lors de leur 76ème session, de créer en liaison avec le Conseil, un « Comité spécial » tel qu'il est évoqué par l'article 111 du traité de Rome. En attendant, la Commission informe le Conseil le plus régulièrement possible. La même note confirme le refus absolu de la Commission de voir mêlée à ses délégations des fonctionnaires nationaux malgré les tentatives de certaines délégations[400]. Cette dernière idée semble avoir été abandonnée. La Commission souhaite également pouvoir convoquer des groupes d'experts spécialisés pour analyser les problèmes pouvant survenir lors des négociations avec Athènes et Ankara[401].

Lors de la réunion du COREPER des 7 et 8 septembre 1959, la délégation allemande pose la question de la participation des États aux conversations exploratoires avec la Turquie. Le COREPER décide que dans un premier temps une formule souple et informelle doit suffire, d'autres procédures informelles pouvant être envisagées dans une phase ultérieure. En attendant, les conversations entre Commission et États membres devraient rester au niveau du COREPER[402].

Les 13 et 14 octobre 1959, le Conseil donne à nouveau mandat à la Commission de continuer les conversations exploratoires avec Athènes et Ankara. Ces conversations se doivent « d'aboutir à une solution satisfaisante ». La continuation des conversations se fera en étroite liaison avec le COREPER, qui signifie que décision est prise de recourir à un « Comité

399 *Ibid.*

400 Comme cela fut déjà soulevé plus haut dans le présent paragraphe, la Commission persiste à ne pas vouloir la présence de représentants du Conseil pendant les négociations

401 AHCE, BAC 3/1965 92, La Commission, secrétariat, *Note pour M. Allardt, directeur général des pays et territoires d'outre-mer*, Bruxelles le 12 octobre 1959

402 AHCE, BAC 214/1980 29, Le Conseil, Comité des représentants permanents, *Projet de Procès-verbal de la réunion restreinte tenue à Bruxelles*, les 7 et 8 septembre 1959

spécial », comité prévu par l'article 111 et 113 du Traité lorsque les négociations proprement dites auront commencé « pour résoudre le problème de la collaboration entre le Conseil et la Commission »[403].

Il est aussi extrêmement intéressant de comparer la proposition de la Commission pour le schéma des négociations et de voir ce qu'une séance du COREPER a pu en faire. Le 19 janvier 1960, la Commission se présente au COREPER avec un document intitulé « Schéma d'un Accord d'association avec la Grèce » qui doit être la base des négociations avec le gouvernement grec. Le paragraphe un de ce schéma proposé par la Commission fait clairement référence à l'article 228 du traité de Rome. Il stipule que « la Commission conduit les négociations […] en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. La Commission tient le Comité spécial régulièrement à jour du cours des négociations ».

La délégation française refuse le lien avec l'article 228 et souhaite que l'on ne fasse uniquement référence qu'à l'article 238 qui concerne les accords d'association. L'article 228, rappelle la délégation allemande, fait pourtant référence aux accords extérieurs de la Communauté, mais la délégation française estime qu'il faut séparer les deux. En effet, l'article 238 ne donnant pas de ligne claire, le Conseil peut ainsi définir en toute liberté les règles de procédure pour les négociations d'association. Pour la Commission, la question portant bien sur un accord de la Communauté avec un pays tiers, association ou pas, il s'agit donc bien d'en référer à l'article 228. Les autres délégations quant à elles, sont d'avis de ne pas perdre de temps sur des questions juridiques et de s'orienter vers des formules pragmatiques. En conclusion, le Comité convient donc de supprimer toute allusion à un article du traité, afin d'éviter de trancher dans un sens ou dans un autre, ce qui donne en définitive raison à la délégation française. En effet, puisque le nouveau texte stipule que la Commission conduit toujours les négociations, mais « en consultation permanente avec un Comité spécial

403 Question d'autant délicate que par une lettre en date du 29 décembre 1959, l'Ambassadeur de France en Turquie fait part à Seeliger, le directeur général des relations extérieures de son étonnement de voir la Commission adresser des documents à l'Ambassade de France en Turquie en langue anglaise. Erreur typographique de la part de la Commission, qui fut immédiatement régler par les services de la DG I, cette anecdote illustre la veille des États membres sur l'action extérieure de la Communauté. Si la Commission ne peut émettre les documents sur son activité dans la langue de son choix, peut-elle avoir une réelle marge de manœuvre dans ses relations avec des tiers ? AHCE, BAC 26/1969 698/1, Mémorandum, Note pour Monsieur Seeliger, Directeur général des relations extérieures, Bruxelles le 20 janvier 1960. A noté que la Commission, par le choix de MM. Roussel, Von Stulpnagel et Braun avait donné une préférence à l'anglais pour la majeur partie du Moyen-Orient, à l'exception du Liban, de la République Arabe Unie (Syrie-Egypte) et de la Turquie. Et AHCE, BAC 26/1969 698/1, Le Conseil, Notes introductive, objet : *Communication de la Commission sur les conversations avec : a) une délégation du gouvernement grec, suite à la décision du Conseil en date du 25 juillet 1959, b) une délégation du gouvernement turc, suite à une décision du Conseil en date du 11 septembre 1959*, Bruxelles, le 20 novembre 1959

désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tache dans le cadre des directives que le Conseil lui adresse »[404].

Le Comité spécial est aussi l'objet d'une tentative de la Commission pour en minorer le rôle. Alors que le paragraphe prévu par le Conseil reprend mot à mot l'article du Traité, la Commission souhaite non seulement recourir aux experts du Comité lorsque cela est vraiment nécessaire, mais elle se réserve le droit de « convoquer des comités de travail pour l'examen de problèmes spécifiques », ce qui revient à éviter l'intervention du Conseil au travers du Comité. La plupart des délégations refusent cette dernière solution et ce point est supprimé du schéma. Le COREPER estime en effet que pour des raisons de coordination autant que d'efficacité, les travaux des experts doivent se situer dans le seul cadre du Comité spécial. La Commission souhaite pouvoir informer le Conseil « oralement […] lors de ces sessions ordinaires de la marche des négociations ». Le COREPER estime au contraire qu'il doit être tenu « régulièrement » au courant par tout type de moyen. Enfin, le Conseil reformule la proposition de la Commission sur la fin des négociations afin de préserver les prérogatives du Conseil, en ce qui concerne la constatation de la clôture en insérant dans le texte la phrase suivante « avant la conclusion des négociations » là où la Commission avait écrit « dès que les négociations sont terminées »[405].

En février 1960, la Commission revient à la charge et le COREPER finit par adopter un mandat de négociation pour les discussions avec Athènes[406]. Ce schéma spécifie bien qu'en cas de problème de la Commission dans ses négociations, si les conversations devaient mettre en danger la bonne conclusion de l'Accord, la Commission « serait fondée à en référer à une session spéciale du Conseil des Ministres »[407]. La Commission souhaite avoir les coudées franches dans les négociations avec les pays tiers, elle ne souhaite référer aux États membres que si, et seulement si, l'Accord est en danger. Ainsi, en ne demandant au Conseil d'intervenir que dans cette unique situation, la Commission reporte la responsabilité politique d'un échec sur les État membres[408].

Dans le même temps, la Commission demande à prendre des contacts bilatéraux avec les gouvernements grec et turc sur certains éléments clefs des négociations, notamment en

---

404 « La Commission conduit ces négociations en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. » Article 111 des Traités de Rome, 25 mars 1957

405 AHCE, BAC 26/1969 698 /1, Le Conseil, *Note sur le projet du Conseil concernant l'ouverture des négociations avec la Grèce*, Bruxelles, le 19 janvier 1960

406 AHCE, BAC 1/1971 29 Communauté économique européenne, le Conseil, schéma d'un Accord d'association avec la Grèce, adopté, Bruxelles 16 février 1960

407 *Ibid.*, page 7

408 *Ibid.*

matière atomique. En mai 1960, les délégations allemande et française, après 4 jours de réunions, bloquent cette proposition de la Commission car elles éprouvent « des difficultés à voir officialiser dans une décision du Conseil, une procédure de contacts bilatéraux se substituant à la procédure normale de discussions au sein du Conseil ou de ses organes […] et le Comité des Représentants permanents »[409].

Enfin, la Commission réfléchit sur le rôle de l'Assemblée. Elle se pose la question de l'opportunité d'informer celle-ci dès le début des négociations –même si le rôle de l'institution est purement consultatif et qu'elle ne doit intervenir qu'à la conclusion- afin que le Conseil ne puisse émettre de véto sans courir le risque d'un conflit, avec non pas une seule institution, mais deux. Pourtant, aussitôt l'objection que l'Assemblée puisse gêner la marche des conversations soit en exigeant trop d'informations, soit en donnant une trop grande publicité à des données que la Commission voudrait tenir confidentielles, fait reculer l'exécutif européen sur la possibilité de s'appuyer sur l'Assemblée. Au final, seule une petite quantité d'informations est communiquée aux Parlementaires. La Commission se doute que ceux-ci font des réserves, voire des difficultés pour la conclusion d'un traité qui aurait suivi un tel processus. Jusqu'à quel point doit-elle en tenir compte ? Pour la Commission, le risque d'ouvrir à nouveau une négociation achevée agrandirait « outre mesure » le rôle de l'institution de Strasbourg et ne doit pas être couru. Il faut donc que l'institution soit pragmatique et soit toujours attentive aux remarques pertinentes que l'Assemblée pourrait faire, mais tout en maintenant les députés européens à bonne distance. D'un autre côté, plus tard dans les conversations, en mai 1961, alors que le texte de l'Accord est quasi achevé, le Conseil se pose lui aussi la question de la consultation de l'Assemblée, avant ou après la signature. Il est finalement jugé que l'Assemblée, n'ayant pas de pouvoir de décision, mais seulement d'avis, il n'est pas utile de communiquer officiellement le texte aux parlementaires. Couve de Murville, Ministre des Affaires étrangères de la France, lors de la réunion du 3 mai 1961 est très clair : « la responsabilité de la négociation est réservée à l'exécutif et l'Assemblée ne doit pas pouvoir intervenir dans cette négociation. Toute autre procédure serait inacceptable pour le gouvernement français dans la mesure où elle conduirait à une pratique non conforme aux pratiques nationales de tous les États membres et dévierait vers le

409 AHCE, BAC 214/1980 51 Communauté économique européenne, le Conseil, Communauté européenne de l'énergie atomique, Le Conseil, Comité des représentants permanents, *extrait du procès-verbal de la 108ème réunion*, 13 mai 1960

gouvernement de l'Assemblée »[410]. Cependant, il est décidé de faire passer le texte officieusement afin de permettre à l'assemblée de préparer le débat. Ainsi le Rapport Le Hodey en novembre 1959 dans son point 79 souligne le fait que « si l'Assemblée parlementaire européenne devait attendre, […] jusqu'au moment où elle sera consultée, il serait probablement trop tard pour modifier l'Accord d'association »[411]. L'Assemblée n'est consultée qu'après la conclusion de l'Accord, ce qui ne manque pas de provoquer une vive réaction de sa part. Sa Commission politique considère que la procédure adoptée par le Conseil des Ministres ne peut être acceptée, car elle est contraire aux dispositions de l'article 238 qui stipule que les accords d'association doivent être conclus « après consultation de l'Assemblée »[412].

Pourtant, les députés se retrouvent isolés et sont contraints d'accepter la procédure tout en proclamant qu'ils n'acceptent pas que ce schéma se reproduise dans les prochaines négociations.

L'autre question que se pose la Commission européenne est celle de la ratification de l'Accord. Pour elle, le vote unanime du Conseil vaut ratification, il est donc inutile de passer par une ratification de tous les États membres comme pour une adhésion[413].

Cette dernière solution n'est cependant pas acceptée par le Conseil et la ratification des accords d'association passe par l'approbation des Parlements des Six.

- La question de la collaboration Commission - Conseil

La Commission doit donc mener les négociations sous la surveillance du Comité spécial ; elle ne peut pas convoquer « ses » Comités. Pour le Conseil, il est impossible que la Commission puisse constituer des groupes d'experts qui pourraient s'opposer à ceux du Comité spécial. Enfin, le Comité spécial doit pouvoir communiquer au Conseil l'état d'avancement des négociations, par l'intermédiaire notamment de son Président.

En juillet 1960, la Commission, par l'intermédiaire de Jean Rey, expose une nouvelle fois les difficultés qu'elle rencontre dans les négociations. Du fait « de la procédure »[414], la Commission estime ne pas être libre de ses mouvements, car elle a suivi depuis le début « les

410 AHCE, CEAB 5 912, le Conseil, *Extrait du projet de procès-verbal de la réunion restreinte tenue à l'occasion de la 45ème session du Conseil de la Communauté économique européenne*, Bruxelles 2 et 3 mai 1961, Association avec la Grèce

411 AHCE, CEAB 5 793, Assemblée européenne, *Rapport le Hodey*, novembre 1959

412 AHCE, CEAB 5 913/1, *Rapport sur les aspects institutionnels de l'accord par Jean Duvieusart*, pas de date

413 AHCE, BAC 1/1971 19, Communauté économique européenne, DG I, note pour Monsieur le Directeur Général Seeliger, Op. Cit.

414 AHCE, BAC/1969 263/1, La Commission, DG I, *État de la négociation sur l'association de la Grèce a la Communauté*, Bruxelles le 2 juillet 1960, I/COM(60) 112

directives qui étaient établies par un Comité spécial », elle n'avait donc pas « la marge réelle dont dispose tout négociateur »[415]. De plus, le souci du « précédent » a conduit le Conseil à renforcer les demandes d'engagement et de discipline que la Commission a présenté à la Grèce, à tel point que la Grèce peut être en droit de se demander « si cela en vaut la peine »[416]. La Commission demande donc d'avoir plus de liberté pour faire des propositions et demande une attitude plus constructive de la part des États membres.

Malgré les demandes répétées de la Commission de pouvoir négocier plus librement avec Athènes, les discussions s'enlisent et sont stoppées totalement à l'automne 1960, à tel point que la Commission entrevoit l'échec. La Commission ne peut continuer les négociations au seul niveau des délégations helléniques, car les problèmes deviennent politiques. Elle demande donc, lors des sessions des 19 et 20 décembre 1960, la possibilité de reprendre les négociations au niveau ministériel. Devant le risque d'échec, la Commission, représentée par Jean Rey, se rend en Grèce et en France, respectivement du 9 au 14 janvier 1961 et du 25 au 26 février 1961. Lors de ces deux rencontres les négociations sont débloquées. Les résultats de cette phase sont approuvés par le Conseil les 30 et 31 janvier 1961. Une dernière phase commencée le 27 février va amener la délégation de la Commission et de la Grèce à parapher un projet d'accord à Bruxelles le 30 mars 1961.

En mai 1961, lors de la 45ème réunion du Conseil, le Ministre des Affaires étrangères français estime que le système de liaison par l'intermédiaire du Comité spécial n'est pas satisfaisant. Compte tenu que la Commission négocie pour le compte des Six gouvernements, « il semble que la seule condition serait que ceux-ci soient directement associés dans l'avenir aux négociations. À cet égard, une méthode a été utilisée jusqu'à présent à Genève, dans le cadre du GATT, méthode qui donne pleine satisfaction et qui consiste à ce que le Comité Spécial assiste aux négociations en qualité d'observateur »[417]. La Commission a, en effet, apposé son paraphe au projet d'accord, mettant les Six devant le fait-accompli, ce qui fait dire à Monsieur Colombo, Ministre des Affaires étrangères italien, que la principale leçon des négociations avec la Grèce est « la nécessité d'établir une collaboration plus étroite […] entre la Commission […] et le Conseil »[418]. Autrement dit, de mieux contrôler la Commission à l'avenir dans des négociations d'Association.

---

415 *Ibid.*

416 *Ibid.*

417 AHCE, CEAB 5 912, le Conseil, *Extrait du projet de procès-verbal de la réunion restreinte tenue à l'occasion de la 45ème session du Conseil de la Communauté économique européenne*, Bruxelles 2 et 3 mai 1961, Association avec la Grèce

418 *Ibid.*

La première réaction de Jean Rey est de certes reconnaitre que ce système aurait l'avantage de mieux tenir les Six informés de l'évolution des négociations, mais elle peut aussi faire courir le risque d'une paralysie. Le déblocage des négociations survenu en décembre 1960 et janvier 1961 n'a été possible que parce que « la Commission a pris certaines responsabilités allant au-delà des instructions dont elle disposait »[419]. Pour Jean Rey, il est « douteux » que ces décisions auraient pu être approuvées au niveau des observateurs car elles relèvent de l'échelon politique.

La Commission a longuement délibéré sur la possibilité de mettre en place un processus de type « Genève » et de sérieuses objections ont été formulées par le Collège des Commissaires quant à l'adoption éventuelle de la procédure demandée par le Conseil.

La Commission est prête à explorer de nouvelles procédures afin de rencontrer le désir des États membres. Ainsi, pour les négociations avec la Turquie, la Commission propose deux solutions :

Soit que la délégation de la Commission comprenne un membre du Comité spécial ou du Conseil.

Soit que la délégation de la Commission comprenne un représentant de chacun des États membres[420]. Jean Rey dans sa communication à la 47ème réunion du Conseil soutient cette option. Il fait référence au fait que le Président du Comité spécial a assisté aux dernières conversations menées par la Commission avec la délégation hellénique.

La Commission, par la voix de Jean Rey, se dit prête à faire l'essai de la formule pour laquelle le Conseil marque sa préférence. Au cours de cette réunion, le Commissaire aux affaires extérieures souligne que son institution ne souhaite pas donner un caractère officiel à la modification de la procédure des négociations. En effet, cela pourrait être mal interprété par l'Assemblée parlementaire européenne. Dans la même conversation, Jean Rey remarque que le Comité Spécial est mentionné en tant que tel dans les documents du Conseil[421], ce qui n'est pas conforme aux intentions de la Commission. Autrement dit, pour la Commission, le Comité Spécial est l'interface qui permet au Conseil et à la Commission de travailler ensemble sur des questions spécifiques, mais il ne peut en aucun cas devenir un organe officiel qui pourrait le cas échéant avoir un trop grand ascendant sur le travail de la Commission[422].

---

419 *Ibid.*

420 AHCE, BAC 26/1969 698/1, Le Conseil, *Extrait du projet verbal de la réunion restreinte tenue à l'occasion de la 47ème session du Conseil de la CEE* (Bruxelles, les 29 et 30 mai 1961), Bruxelles le 7 juin 1961

421 *Ibid.*

422 *Ibid.*

A l'issue de cette réunion, le Conseil, malgré l'avis du Commissaire Rey, convient d'adopter à titre d'essai, pour les négociations avec la Turquie, une procédure prévoyant que la délégation de la Commission comprenne un représentant de chaque État membre à titre d'observateurs. Et de ce fait, des négociations à la signature de l'Accord avec la Turquie, le Conseil va se trouver représenté ainsi, alors qu'avec la Grèce, la Commission avait été seule face aux Grecs et avait dû constamment faire rapport au Conseil. Dans le cas de la Turquie, la présence d'observateurs du Conseil va permettre à ce dernier d'être mieux informé. Pour le Conseil, il s'agit de cantonner l'Accord d'association en un simple traité de commerce, en ne laissant aucune possibilité à la Commission d'élargir son mandat. C'est vrai pour la Grèce, ça l'est encore plus pour la Turquie, puisque, instruit du cas grec, le Conseil a imposé la présence d'observateurs. Ceux-ci limitent l'action de la Commission à son seul mandat.

Pourtant, la Turquie a une lecture très différente de la portée des négociations, pour elle la tenue et la conclusion de l'Association avec la Communauté représente un succès important, une attache supplémentaire avec l'Occident[423]. C'est un argument, au moment où le texte est paraphé, qui permet de contrecarrer le mouvement neutraliste qui a vu le jour dans les universités ou les efforts de l'aile gauche du Parlement pour améliorer les relations avec l'URSS. Certes, une délégation du Sénat turc a été en visite au mois de mai 1963 en Russie, et l'URSS continue son « offensive de la paix » dans le désir de « normaliser » la situation et d'établir des relations de « bon voisinage » avec la Turquie. Le retrait des missiles américains qui avait, dans un premier temps, été mal perçu par l'opinion est analysé avec plus de recul. De plus, le flot d'investissements qui depuis début 1963 afflue en Turquie, notamment grâce à la concertation au sein de la toute nouvelle OCDE[424], mais aussi dans la perspective de l'accord avec la CEE, donne des arguments au gouvernement turc pour le maintien des alliances occidentales.

Ces accords sont certes pris dans un contexte de Guerre froide et dans l'intérêt du renforcement du flanc Sud-est du front occidental. L'Union soviétique d'ailleurs ne s'y trompe pas, puisque dès que la rumeur s'est répandue sur le début des négociations avec la

---

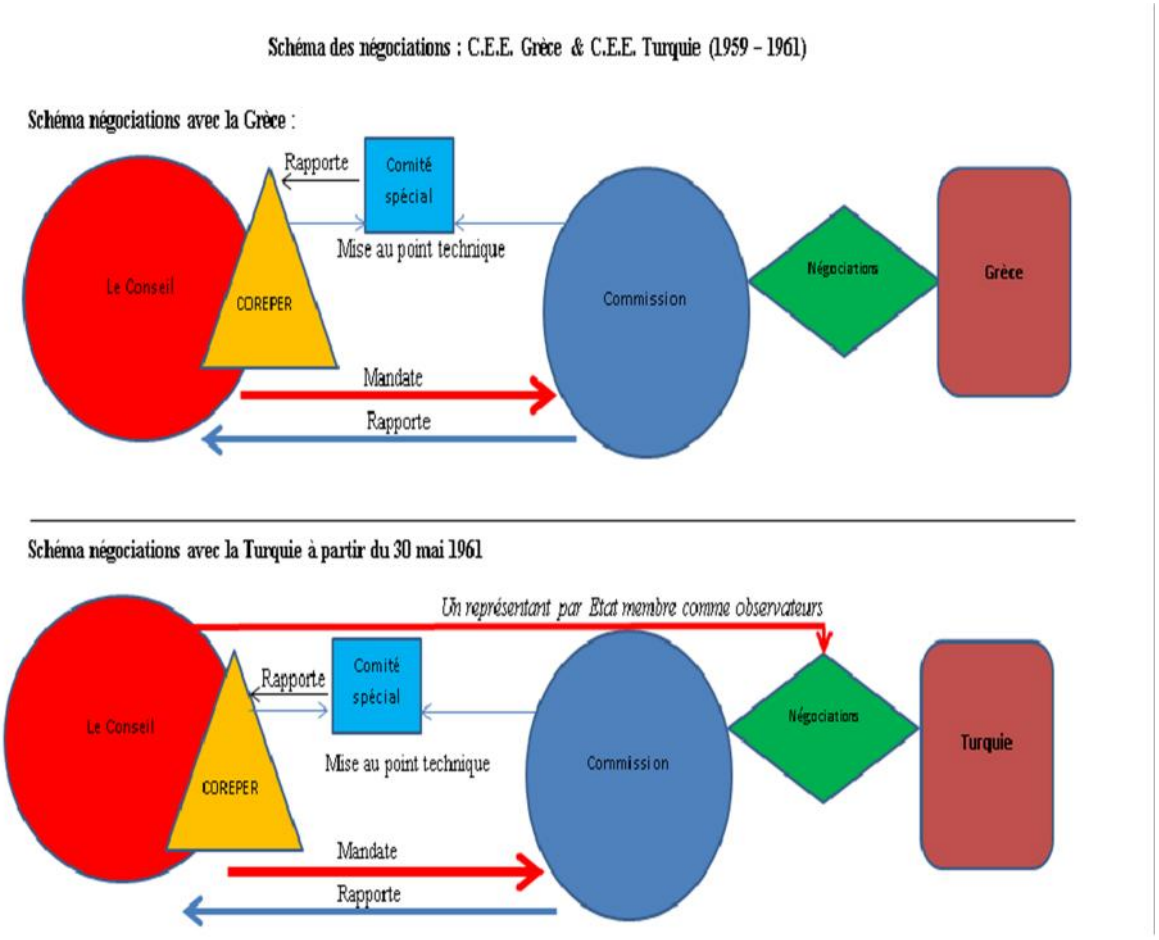
423 Voir le discours de Monsieur Kurt Schmuecker au 1er conseil d'association CEE-Turquie, le 1er septembre 1964 : « En effet, situé à la limite de notre continent et à la jonction de deux cultures, la Turquie, par son histoire, ses aspirations et la volonté d'Atatürk et de son gouvernement, a toujours fait partie de l'Europe.. » Voir aussi le discours de Ferdun Cemal Erkin, Ministre des Affaires étrangères de la république de Turquie : « Cette aspiration qui consistait essentiellement à nouer des relations très étroites tant politiques, qu'économique avec le monde occidental »

424 Voir BAC 3/1978 1297, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) : Comité d'examen des situations économiques et problèmes de développement; réunions du Comité et examen des situations économiques par pays entre autres la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, la Grèce, l'Australie, etc pour l'année 1963

Communauté, n'a-t-elle pas fait des propositions alléchantes à la Grèce et la Turquie ? L'URSS, tout en ne reconnaissant pas l'existence de la CEE, reconnaît par ses actes en Europe du Sud-est que cette dernière a un impact dans sa stratégie vis-à-vis de l'Europe occidentale.

« Ainsi, l'aspect initial, comme le but final de l'Association reste politique, même si la construction de cette Association se trouve engagée par le biais économique »[425].

Les négociations CEE Grèce & CEE Turquie



- Les Accords d'association, une portée à la fois externe et interne

Dans un document interne, en septembre 1959, la Commission pose la portée et l'utilité des accords d'association comme avant tout « politique » : « Certes dans un avenir plus ou moins lointain, et au fur et à mesure que le pays en voie de développement améliore sa situation grâce à l'aide de la Communauté, il peut se révéler une source d'approvisionnement ou un

425 Op.Cit discours Ferdun Cemal Erkin, 1er septembre 1964

débouché digne d'intérêt. On peut aussi prévoir que des accords successifs d'association permettront une diffusion plus rapide et générale des conceptions économiques sur lesquelles se fonde la Communauté »[426]. « Par ailleurs, la sécurité même des États membres leur commande de ne pas laisser persister à la périphérie de la Communauté des pays en état de sous-développement »[427].

Dans une note du 24 août 1961, le Conseil déclare que cet accord « a pour objectif de renforcer les liens politiques et spirituels qui unissent traditionnellement la Grèce et les six États membres de la Communauté par de nouveaux liens économiques destinés à parfaire leur union. Il constitue également une reconnaissance de l'importance politique et géographique qu'occupe la Grèce dans le monde libre et des progrès accomplis par elle pour la stabilisation et le développement de son économie ainsi que pour le relèvement du niveau de vie du peuple hellénique »[428].

Rien de commercial ou de strictement économique dans une telle déclaration. Il est d'autant plus significatif qu'elle est relevée par l'Union de l'Europe occidentale, l'organisation militaire de l'Europe de l'Ouest.

Il ne faut pourtant pas s'arrêter au seul contexte de Guerre froide pour expliquer les tenants et les aboutissants des demandes grecques et turques. Il n'est pas confirmé que la CEE fut le premier choix de ces deux nations. Étaient-elles réellement prêtes à abandonner une partie de leur souveraineté ? Tout semble indiquer que non, en fait seule la maladresse des pays de l'AELE a poussé ces deux pays vers la Communauté, tout autant que la peur de l'isolement économique. Imaginons que ces deux États aient été invités dès le départ dans l'AELE…

Si au niveau des relations intra-européennes, le succès de la Communauté est incontestable, entre la signature des accords avec la Grèce et la Turquie et la candidature britannique en 1961, il y a lieu de se demander si l'exécutif communautaire qui a mené les négociations a fait des propositions et parfois même a outrepassé ses droits, est sorti gagnant du bras de fer qui l'a opposé aux États membres.

---

426 AHCE, BAC 1/1971 27/2, Commission, DG1, Association à la Communauté de pays en voie de développement, Bruxelles, le 3 septembre 1959

427 *Ibid.*

428 Dans Union de l'Europe occidentale Assemblée-Commission des Affaires générales: *L'année politique en Europe Rétrospective* 1962. Mars 1963. Paris: Union de l'Europe occidentale Assemblée-Commission des Affaires générales.

La négociation des accords avec Athènes et Ankara a non seulement un impact sur la place de la Communauté dans la construction d'un ordre européen, mais sur la place de la Commission dans l'ordre institutionnel communautaire.

Pourtant, si le Conseil semble sortir vainqueur aux poings, c'est la Commission qui reste l'interlocutrice privilégiée des États tiers européens. La Grèce et la Turquie, pays sous-développés européens sont, en 1963[429], associés à la Communauté, ce qui met fin et pour longtemps, à leur isolement économique, tout en permettant à la jeune CEE de s'affirmer dans une région hautement stratégique. Dans le contexte de la Guerre froide et face au scepticisme britannique, ou même scandinave sans parler donc de l'hostilité soviétique, cette « avancée » de la Communauté est donc très appréciable pour son propre « prestige »[430] international d'abord et ensuite pour la clarification des forces de ses institutions.

L'impact des accords d'association fut donc à la fois interne et externe, à la fois économique et politique.

Entre 1959 et 1963, la Communauté développe dans un environnement européen changeant une nouvelle politique pour assurer son extension et se donner les moyens d'organiser l'Europe libre autour d'elle. La question qui se posait en 1957 était de savoir comment la Communauté pouvait se fondre dans l'OECE. Les demandes de la Grèce et de la Turquie de l'Association ont été l'occasion d'inverser la formulation du problème, comment maintenant les États non membres de la CEE vont-ils pouvoir s'arrimer au Marché commun ?

De plus, à cette stratégie essentiellement centrée sur le rôle de la CEE en Occident, s'ajoute une dimension bien plus importante. La mise en place d'Accords d'associations avec deux nations bordant le Rideau de fer et se partageant le contrôle d'un point stratégique comme les Détroits de la Mer Noire, permets à la Communauté de jouer un rôle dans la défense de l'Occident contre l'expansion soviétique tout en établissant l'influence de l'Europe communautaire en Europe du Sud-est.

429 Signature de l'Accord d'Athènes le 9 juillet 1961 et l'Accord d'Ankara le 12 septembre 1963

430 La Commission et le Conseil utilisent eux-mêmes ce mot, voir *infra* AHCE, BAC 1/1971 19, Op. Cit.

Chapitre III. LA COMMUNAUTÉ ET LES RÉPERCUSSIONS DU COUP D'ÉTAT EN GRÈCE DANS L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL : ENTRE « REALPOLITIK » ET DÉFENSE DE LA DÉMOCRATIE

Il a fallu trois ans à la Commission pour développer et mettre en place sa « doctrine de l'association » vouée à stabiliser les périphéries européennes de la Communauté. Que se passe-t-il alors, lorsque cette « doctrine » est mise à l'épreuve par ceux-là mêmes qui en sont la cible ? Les années 1967/1968 nous donnent un début de réponse sur les capacités de réponse de la Commission. Ces deux années marquent la fin d'une période pour la Commission. Hallstein n'est plus président en juin 1967, Jean Rey le remplace. Les négociations avec Belgrade s'officialisent quelques mois plus tard et les pays de l'Est font de timides pas vers la CEE.

Cependant, la CEE n'a pas pu prévenir l'instabilité politique en Grèce.

Le coup d'État d'avril 1967 et la surprise qu'il provoque à Bruxelles illustre un échec de la Communauté dans sa politique de stabilisation de ses périphéries. Immédiatement, la Communauté se trouve face à un dilemme : va-t-elle, comme le préconisent certains des députés européens, suspendre voire dénoncer au nom des valeurs démocratiques l'accord avec Athènes ou continuer en arguant que l'accord a été signé non pas avec le gouvernement grec mais avec l'État grec ? Certes, ce dernier argument fut bien le leitmotiv de la Junte, mais la Commission n'avait guère le souhait de se retrouver compromise politiquement en ne changeant rien. De plus, n'était-ce pas là une occasion inespérée pour la Commission de pouvoir mener les discussions de la Communauté sur ce sujet ? La Commission va saisir cette opportunité pour aller au-delà des États et toucher les opinions publiques, très sensibles à la question des valeurs occidentales dans un monde coupé en deux par l'opposition entre « Monde libre » et « Monde communiste. » Rapidement la Commission, en invoquant le fait que l'accord avait été signé sans limitation de temps – et donc reprenant l'argument de la Junte - refuse de dénoncer unilatéralement le Traité mais dans le même temps elle en « gèle » l'application. Cette expression « geler » utilisée par le collège des Commissaires pour la première fois en juin 1967[431] fait recette. Elle sera reprise par les journaux, dans les discours et les ouvrages consacrés à la question. Qu'est-ce que cette expression implique ? L'Accord d'association ne connaît plus de développement, les aides financières pour la Grèce sont bloquées, plus aucun projet de développement économique n'est validé et surtout l'article 72

431 AHCE, COM (67) PV 405 final, 2° partie (séance du 1 juin 1967)

de l'accord prévoyant une adhésion est neutralisé *de facto.* Seule l'élimination des restrictions quantitatives et la démobilisation tarifaire se poursuivent.

La Grèce, fait non seulement partie du continent européen mais également des institutions mises en place à la suite de la Seconde Guerre mondiale pour consolider l'union d'un certain nombre d'États dans le cadre atlantique ou dans celui de l'Europe occidentale. Dès mai 1948, lors du Congrès de la Haye qui fut la première grande manifestation politique des divers mouvements œuvrant pour l'unité de l'Europe occidentale, les hommes d'État à l'origine des institutions européennes, proclamaient dans le « Message aux Européens » leur intention de bâtir l'Europe unifiée sur les principes de la liberté des personnes et des idées et sur le respect des droits de l'Homme. Un an plus tard, le Traité de l'Atlantique Nord consacrait l'obligation assumée par chaque État membre de renforcer ses libres institutions; tandis que le Statut du Conseil de l'Europe, signé en mai 1949, confirmait l'intention des États de l'Europe occidentale de fonder leurs institutions sur le respect des droits de l'Homme[432]. La « révolution nationale » du 21 avril représente le premier défi lancé à cet ordre. On sait qu'une des raisons principales, sinon la principale, invoquée par la Junte militaire afin de justifier le coup d'État, est le « danger imminent » d'une prise du pouvoir par les communistes. Quelles que soient les preuves apportées par la Junte militaire à posteriori pour motiver cette affirmation, il est significatif que le gouvernement soviétique ait refusé de prendre une position condamnant ouvertement le régime militaire grec, qu'il a par contre reconnu officiellement. Il y a là certainement des raisons qui relèvent à la fois de la situation politique générale du Proche-Orient et de la situation en Grèce. En effet, l'Union soviétique paraît porter son attention principale sur la crise israélo-arabe où des intérêts plus puissants sont en jeu. Par ailleurs, la situation du communisme grec à l'intérieur du pays, bien que relativement mieux placé que les autres forces de l'opposition, ne permet certainement pas à ses inspirateurs de l'étranger de jouer un rôle plus efficace. Les rivalités qui séparent Koliyannis, premier secrétaire du Parti communiste grec « orthodoxe », des autres dirigeants communistes tels que Filinis et Nefeludis détenus dans la prison Averef d'Athènes par les Colonels, sont une preuve du manque de solidarité entre les communistes grecs eux-mêmes. Le principal problème du gouvernement des colonels est en définitive d'asseoir son pouvoir avec le soutien de la communauté internationale, quel que soit le régime des États ou les organisations internationales concernées.

432 Certes, au moins l'une des grandes institutions occidentales, l'OTAN, toléra en son sein dès ses débuts, un État totalitaire, le Portugal.

La période qui s'ouvre en avril 1967 ne concerne donc pas seulement la Grèce. Si dans un premier temps on peut le penser ; avec le gel de l'association et les mesures unilatérales de la Commission, la requête de Chypre en août 1970 replace les relations Bruxelles-Athènes dans son contexte régional. La question chypriote devient à partir de 1970 le point focal et structurant des relations de Bruxelles et la région avec en arrière-fond le souci de ne pas affaiblir le flanc Sud-est de l'OTAN. On ne peut pas, en effet, séparer les relations euro-grecques et euro-turques de la question de Chypre. D'ailleurs, à voir les efforts de la Commission pour maintenir séparées ces deux questions, on devine cette imbrication et les complications qui en découlent pour l'exécutif communautaire. L'illustration de cette impossible séparation entre relation euro-grecque et euro-turque de la question chypriote reste la crise de Chypre de 1974 qui à la fois ferme la parenthèse de la Junte, relance l'accord d'Athènes et fait entrer les relations euro-turques dans une zone de turbulence.

A. L'équation grecque dans le problème régional : isolement économique, isolement politique ?

- La crainte grecque de l'isolement économique

Lorsque les militaires, dans la nuit du 20 au 21 avril 1967, prennent le pouvoir à Athènes, la Commission est sans aucun doute prise de court. C'est d'abord dans l'enceinte du Parlement européen, le 2 mai 1967, que la commission d'association avec la Grèce se réunit au Parlement européen[433] en la présence de Robert Toulemon, fonctionnaire de la Commission. Toulemon indique que la Commission, malgré son intérêt pour la question grecque, n'a pas pu encore en délibérer, n'ayant tenu qu'une seule réunion depuis les événements. De ce fait, et à cause du caractère fragmentaire des informations, Toulemon s'exprime avec beaucoup de réserve. Il déclare toutefois qu'il faut considérer la situation avec d'autant plus d'attention que, dans le cas de la Grèce, l'Association a pour but de préparer l'adhésion et que, par conséquent, la Communauté, « sans s'immiscer dans les affaires intérieures grecques »[434], ne peut rester indifférente à l'évolution constitutionnelle de ce pays. Il note, que les nouvelles autorités grecques espèrent un geste de la part de la Communauté qui pourrait être considéré

433 AHCE, BAC 6/1968 n° 13, La Commission, Secrétariat exécutif, Parlement européen, Commission de l'Association avec la Grèce, *Compte rendu sommaire*, 5 mai 1967 - Cette dernière n'a pas pu commencer immédiatement son travail car elle a dû suspendre la séance pour faire suite à la demande d'audience présentée par la confédération internationale des syndicats chrétiens et de l'European Trade Union Secretariat. MM. Gan Kulakowski et Harm G. Butter sont intervenus au nom de ces deux associations pour solliciter l'intervention de la commission du Parlement auprès de la BEI pour que celle-ci suspende les aides accordées à la Grèce.

434 *Ibid.*

comme une approbation implicite de leur action[435]. Sur ce dernier point, le représentant de la Commission est resté plus que prudent devant les députés. Ceux-ci le préviennent qu'ils soumettront la question de l'avenir des relations de la CEE avec la Grèce lors de la réunion plénière du Parlement. Averti, Jean Rey fait une communication au collège des Commissaires lors de la réunion de la Commission le 3 mai 1967. Lors de cette même réunion, la Commission met au point sa réponse tout en prenant les premières mesures face au coup d'État. La première est de surseoir aux visites des hauts fonctionnaires de la Commission en Grèce[436]. De même, l'administrateur de la Commission à la BEI est chargé de demander au Conseil d'Administration de différer sa décision sur deux projets de financement à destination de la Grèce. La Commission note également qu'il y a lieu d'éviter la réunion du Conseil d'Association au niveau ministériel. Lors de cette réunion, les Commissaires sont informés que le COREPER souhaite avoir avec la Commission un échange de vue sur la question, mais dans tous les cas, début mai 1967, les représentants permanents conseillent la prudence[437]. Le 10 mai, lors de la réunion de la commission du Parlement sur la Grèce, un projet de résolution est adopté à la quasi-unanimité. Ce texte contient une condamnation sans équivoque du coup d'État et la constatation qu'en conséquence « le fonctionnement pratique du Traité de l'Association se trouve empêché en fait jusqu'au moment où une délégation parlementaire hellénique pourra siéger de nouveau dans la commission parlementaire mixte »[438]. La décision de « geler » l'accord et de le mettre en « gestion courante » est prise trois semaines plus tard, le 1er juin 1967. La Commission décide en outre de prolonger jusqu'en octobre la validité des contrats de stage des citoyens grecs au sein de l'institution ainsi que d'accorder une rémunération à ceux qui n'en avaient pas[439]. Lors de la réunion du 27 septembre 1967, le dossier du financement de projet en Grèce par la BEI revient sur la table devant les demandes répétées de la partie grecque. La Commission se trouve donc devant trois choix : soit un avis négatif qui n'entraîne aucun changement, soit attendre la réunion du Conseil des 2 et 3 octobre, soit faire valoir que la Commission accorde la somme demandée mais en soulignant bien qu'elle fait une séparation stricte entre le politique et l'économique. Après une session

435 *Ibid.*

436 Bien que la Commission n'envoie plus de représentant en Grèce pour superviser les projets dans le cadre de l'Association, elle accepte au moins une fois d'envoyer en Grèce des représentants dans le cadre d'une mission à Athènes auprès du Comité consultatif du Coton du 3 au 12 juin 1968. AHCE, BAC 25/1980 n° 1851, à l'attention de M. le Directeur Général Herbst, *Invitation à participer à la 27ème session plénière du Comité consultatif international du coton*, Bruxelles, 23 avril 1968

437 AHCE, COM(67) PV 401, final, 2° partie (séance du 3 mai 1967)

438 Parlement européen, Document de séance, 1967-1968, doc. n° 55, 10 mai 1967

439 *Ibid.*

animée où deux Commissaires tentent de faire pencher la balance vers la deuxième option, c'est finalement la première qui l'emporte par huit voix contre deux abstentions.
Quelques jours après avoir décidé de suspendre l'aide de la BEI et de suspendre les visites de fonctionnaires en Grèce, la Commission n'a pas essuyé de critiques au sujet de ces décisions lors du Conseil des Ministres à Luxembourg. Aussi pourrait-on affirmer que se dégage peu à peu de la situation une position communautaire face à la situation en Grèce. L'initiative de cette politique à l'égard de la Grèce venant de la Commission, il est intéressant de noter que des objections d'ordre institutionnel qui auraient pu être formulées par certains gouvernements, n'ont pas été émises. Certes, ainsi les capitales répondaient aux vœux maintes fois exprimés de leurs Parlements et de l'opinion publique tout en sauvegardant leurs relations bilatérales avec Athènes.

D'un autre côté, la Commission se sait en position de force :

- le gouvernement des Colonels a besoin d'une légitimité internationale

- le commerce grec doit pouvoir continuer à accéder au Marché commun, rappelons-nous que l'Accord d'association fut signé pour éviter un isolement économique du pays.

Un simple coup d'œil au tableau ci-dessous illustre la dépendance du commerce extérieur grec à la CEE qui n'a fait que s'accroître depuis 1962.

Commerce extérieur de la Grèce[440]

	1965	1966	1967	1966/1967
Importation				
Monde	807,45	873,04	841,42	-3,7%
C.E.E.	347,05	365,02	388,48	+6,4%
Autres	147,40	508,02	452,94	-10,9
Exportations				
Monde	208,54	263,36	316,86	+20,3%
CEE	61,03	77.86	113,75	+46,09%
Autres	147,51	185,50	203,11	+9,49%
Balance commerciale				
Monde	-598,91	-609,68	-524,56	-14,0%
CEE.	-286,06	287,16	-274,73	-4.3%

Le gouvernement grec a conscience de cette situation et cherche à donner des gages de bonne volonté à la Communauté. Le 20 octobre 1967, la délégation hellénique auprès des Communautés remet un aide-mémoire sur le calendrier de retour à la démocratie considéré par le gouvernement grec comme « irrévocable » et prévoyant des élections parlementaires pour septembre 1968. Ce calendrier est d'abord transmis à Washington pour ensuite être remis à Christian Calmes, secrétaire exécutif du Conseil pour diffusion auprès des membres de la Commission, des Directions générales extérieures et affaires économiques et financières, les services juridiques, le secrétariat de la CECA et du CEEA et les États membres.[441] Si la Commission reçoit bien ces garanties grecques, elle est aussi mise en demeure par les

440 En millions de $, OCDE – Série B – Janvier septembre 1967

441 AHCE, CEAB 1 n°1599, CECA : Haute Autorité, Service juridique, *Aide-mémoire remis au Conseil par la délégation grecque* (ref. telex n° 1663 du Conseil)

organisations civiles de la Communauté de maintenir une position ferme. Cinq jours après avoir reçu le calendrier grec, le Cabinet du Président Rey reçoit un courrier de la Confédération internationale des syndicats libres – d'obédience démocratie chrétienne-[442] l'invitant à « suspendre leurs relations avec la Grèce aussi longtemps que ce pays se trouve sous le joug de la dictature »[443]. En outre, Jean Rey, président en exercice de la Commission, reçoit régulièrement des notes et courriers d'organisations civiles telle que la fédération internationale des journalistes. Ce faisant, la Commission connaît l'évolution de l'opinion publique de la Communauté sur la question grecque[444] qui tend à la pousser à agir contre la Junte militaire.

Malgré ces pressions, la Commission exclut dès juin 1967 la rupture de l'accord signé sans limite de temps. Ceci démontre qu'au niveau des Commissaires, il ne fait pas de doute que le régime des Colonels ne va pas tenir, ce qui nécessite de la patience tout en faisant preuve de Realpolitik. La Commission attend la « normalisation de la situation grecque »[445], mais dans cette attente elle n'est pas prête à sacrifier sur l'autel des idéaux démocratiques les avantages acquis grâce à l'accord, ni à mettre en danger l'équilibre régional[446]. De plus, la Commission en promouvant le « gel » de l'accord espère des gains politiques à l'échelle de la Communauté en se positionnant comme principal défenseur des droits de l'Homme en Grèce aux yeux de l'opinion publique européenne. Le « gel » et la mise en « gestion courante » de l'Accord représente une solution commode qui, tout en évitant aux institutions communautaires de se trouver compromises avec le régime autoritaire d'Athènes, permet de continuer d'ouvrir le marché grec aux produits de la Communauté et donc de renforcer le « lien organique » entre les deux partenaires.

Pendant ce temps, en Grèce, on s'inquiète des positions de la Communauté. La presse, mais aussi « des personnalités représentatives de l'opinion de droite »[447] s'interrogent sur l'impact qu'un isolement économique de la Grèce pourrait avoir non seulement sur son évolution

---

442 Patrick PASTURE, *Histoire du syndicalisme chrétien international: La difficile recherche d'une troisième voie*, 2000, L'Harmattan, page 265

443 AHCE, CEAB 1 n°1599, CECA : Haute Autorité, Service juridique, *Lettre de la Confédération internationale des Syndicats libres*, 25 octobre 1967

444 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Fédération internationale des journalistes, *Résolution, liberté de la presse en Grèce, Session du Comité exécutif, Zurich*, du 5 au 9 mai 1969, note adressée à Jean Rey.

445 AHCE, COM (67) *PV 405 final, 2° partie* (séance du 1 juin 1967)

446 *Ibid.*

447 Archives du Ministère des Affaires étrangères à Nantes, (AMAE - Nantes) 25POI/1 – M5664, Bernard Durand Ambassadeur de France en Grèce à Son excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères – Direction Europe-, *Commentaires sur les dangers d'isoler la Grèce sur le plan économique*, 12 février 1970

intérieure mais aussi sur les orientations à venir de sa politique étrangère. En effet, une politique aussi « extrémiste », si elle venait à être appliquée par les pays occidentaux, offrirait « un gain inespéré » au bloc oriental. Suite aux conversations menées par plusieurs collaborateurs de l'Ambassade Française avec l'opposition au régime, les conséquences d'éventuelles difficultés économiques sont redoutées. En cas de problème économique persistant, le remplacement des officiers au pouvoir par des « ultra » est à craindre, entraînant une prise de position « neutraliste » par rapport aux deux blocs. En cas de crise persistante, l'effondrement du régime militaire pourrait laisser place à l'anarchie, laissant potentiellement la place à « des éléments extrémistes de gauche » profitant de la situation pour s'emparer du pouvoir[448].

- …face à la politique pragmatique de Bruxelles

La Commission n'y croit pas et malgré les déclarations répétées par le gouvernement grec de son intention de retour à la démocratie et du maintien de son appartenance au camp occidental, elle va faire un pas supplémentaire dans le « gel » de l'Accord avec la Grèce. Le 16 avril 1970, la Commission publie un communiqué de presse affirmant que les « atteintes répétées aux droits de l'Homme et du citoyen en Grèce l'amène à reconsidérer le fonctionnement déjà difficile de l'Accord d'association »[449]. Cette prise de position publique de la Commission agace quelque peu la Représentation permanente de la France auprès de la Communauté. Lors d'une conversation téléphonique avec l'Ambassadeur grec, celui-ci souligne à son collègue qu'une telle « manifestation publique et politique de la Commission (lui) paraissait excéder les pouvoirs qu'elle détient des traités, ce n'était d'ailleurs pas la première fois que, s'agissant de la Grèce, la Commission se comportait de la sorte »[450]. L'Ambassadeur en rapportant au Ministre ce coup de téléphone, craint que la Commission mette dans l'embarras les États membres et complique encore plus les relations avec la Grèce. D'autant que la France tente d'apaiser les reproches de la Communauté contre la Grèce au Conseil, en évitant notamment que le ton ne se durcisse entre les deux partenaires. Ainsi, le projet de réponse à la question orale du Parlement sur l'activité du Conseil concernant les répercussions de la situation politique en Grèce sur l'Accord d'association est singulièrement retouché par la délégation française. La phrase « Comme l'Assemblée, le Conseil est également préoccupé du fait que la situation en Grèce n'ait pas évolué dans le sens que nous

448 *Ibid.*

449 AHCE, BAC 3/1978 280/2, La Commission des Communautés européennes, *Communiqué à la presse*, Bruxelles, 16 avril 1970

450 AMAE, (Nantes), DELFRA Bruxelles, 16 avril 1970, n° 642 - 645

aurions espéré, et que pour l'instant aucune indication ne permet de prévoir une telle évolution » est tout simplement supprimée sur sa demande[451].

Dès le 17 avril, les journaux grecs reprennent les déclarations de la Commission en première page. Le 20 avril, Pipinélis adresse une lettre à Jean Rey. Dans ce message, dont de très larges extraits ont été repris le lendemain par la plupart des journaux, le Ministre des Affaires étrangères grec exprime la « surprise peinée » que son pays éprouve devant l'attitude de la Commission. Ainsi, le journal le plus proche du gouvernement, *Nea Politia*, se borne à affirmer que la Grèce est déterminée à suivre jusqu'au bout le chemin qu'elle s'est tracée, quelles que soient les attaques dont elle serait l'objet. *Ta Simerina*, journal également favorable au régime, relève que l'Accord d'association ne peut être dénoncé par aucune des deux parties et que même le Conseil des Ministres de la CEE n'est pas habilité à dénoncer unilatéralement cet accord. Ce journal ajoute que, dans le cas où le Conseil des Ministres voudrait « quand même » avancer dans cette voie, il se heurterait à l'opposition de la France. Si les décisions du Conseil de l'Europe ont été accueillies avec un certain mépris, en revanche, les déclarations de la CEE ont un tout autre impact. L'Ambassadeur de France à Athènes les analyse ainsi : « Pour un pays qui, comme la Grèce, se veut lier tant politiquement qu'économiquement à l'Europe, les attaques dont il fait l'objet au sein des deux organisations de Bruxelles (OTAN et CEE Ndlr) ont une autre importance, car justement elles visent à mettre plus réellement en cause sa vocation européenne et occidentale, sans parler des dangers plus concrets qu'elles recèlent pour ce pays sur le plan économique et militaire »[452].

Cependant le 28 mai 1970, la commission juridique du Parlement européen dont le Bureau avait demandé l'avis sur les problèmes juridiques que comporterait une suspension ou une dénonciation de l'Accord d'association avec la Grèce, a conclu que les arguments invoqués en faveur de la mise en œuvre de la résolution du Parlement européen du 7 mai 1969 « n'ont pas sur le seul plan du droit international, la valeur nécessaire à une dénonciation. La Communauté doit, dans le cadre des accords qu'elle conclut, être excessivement scrupuleuse du respect des règles du droit international, même si ce respect porte gravement atteinte à ses intérêts politiques et à ses idéaux »[453]. La Grèce, suite à cet avis de la commission juridique,

---

451 AHCE, BAC 3/1978 n° 280/1, Communautés européennes, le Conseil, *Projet de réponse à la question orale n°15/69*, Bruxelles, 14 janvier 1970

452 AMAE, (Nantes), 25POI/1 – M5664, Bernard Durand Ambassadeur de France en Grèce à Son excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères – Direction Europe-, *Réactions grecques à la prise de position de la Commission de la CEE sur la Grèce*, Athènes, 22 avril 1970

453 AHCE, BAC 50/1982 n° 28, *Relation entre la CEE et la Grèce*, communication de M. Dahrendorf à la Commission, pas de date.

tente alors de « redonner vie » à l'accord, notamment en demandant la libération des fonds assignés à l'aide financière du pays[454]. Elle communique sa demande tout d'abord au pays le plus favorable à son gouvernement d'entre les six, à savoir la France, qui depuis avril 1967, s'est montrée particulièrement compréhensive vis-à-vis de la Junte, contrairement aux États du Benelux par exemple. Son Ambassadeur répond que malheureusement si son gouvernement est prêt à donner des conseils au gouvernement d'Athènes, il ne peut pas prendre de position officielle. En effet, si la France comprend le gouvernement grec, il n'en reste pas moins qu'elle n'est pas prête à s'isoler de ses partenaires[455]. De plus, à l'hiver 1970, la Commission réfléchit à durcir encore plus le régime de la « gestion courante ». Cependant, cette réflexion aboutit à la conclusion que toutes nouvelles restrictions apportées au régime ne peuvent s'appliquer qu'au domaine des échanges, le seul qui soit d'application. Ceci équivaut donc à vider de sa substance l'Accord d'Athènes du contenu qui lui reste, tout en mettant en danger l'économie grecque, ce qui n'est pas l'objectif de la Commission. Enfin, il faut ajouter que l'avis du Service Juridique de la Commission et de la commission juridique du Parlement européen, avait déjà mis en doute le bien fondé du régime de la gestion courante.[456] Le Commissaire Ralf Gustav Dahrendorf dans sa communication au collège sur la possibilité de durcir les termes de la « gestion courante » conclut donc qu'une telle modification n'a pas de sens. En effet, la mise en place d'un tel durcissement trois ans après le coup d'État risque d'entraîner l'incompréhension. Un tel changement donnerait un certain crédit à ceux qui prétendent que la situation politique grecque servirait d'alibi à la Communauté pour se soustraire aux engagements pris vis-à-vis de la Grèce dans le domaine de la libération des quotas agricoles. Les questions écrites posées à la Commission par le député Néerlandais Henk Vredeling qui continue à attribuer à certains États membres l'intention de demander une application encore plus restrictive de la gestion courante, sont significatives à cet égard[457]. La Communauté doit garder le contact avec la Grèce et maintenir « la pression » sur les envoyés d'Athènes et donc sur le gouvernement de la Junte pour que ses idéaux et ses intérêts finissent par être respectés. Par ailleurs, la Commission souhaite éviter des répercussions sur les relations politiques entre les États membres et la Grèce, de même que sur la situation politique internationale et notamment en Méditerranée. Ce faisant, la Commission donne à l'Accord

454 AMAE, (Nantes), 25POI/1 M5664, DELFRA, Bruxelles, 29 septembre 1970, Objet : Grèce

455 *Ibid.*

456 AHCE, BAC 50/1982 n° 28, *Relation entre la CEE et la Grèce*, Op. Cit.

457 *Ibid.* et réponses de la Commission aux questions écrites de MM. Van der Goes, Van Naters, Fallers, Seifriz, Vredeling et Couste publiées au J.O. des C.E. n°s 169 du 26/7/1967, 243 du 7.10.67, C2 du 9.7.69 et C 39 du 24.4.71 ainsi que réponses du Conseil aux questions orales du P.E. (sessions de novembre 1967 et février 1970) ; c.f. également rapports généraux d'activité des C.E.

d'association avec la Grèce une portée politique voire stratégique dans l'équilibre des forces en Méditerranée orientale entre bloc communiste et bloc occidental d'une part mais aussi entre Turquie et Grèce d'autre part[458]. La Commission reste cependant très prudente, jusque dans la moindre de ses actions. Ainsi, son secrétaire général, Noël, qui en 1975, pour écrire un article sur les relations CEE-Turquie met surtout en avant « l'impartialité de la Commission »[459]. Noël reconnait l'importance de la Turquie dans la guerre froide, mais ne souhaite pas remettre en cause la politique balancée de Bruxelles entre Athènes et Ankara[460].

De son côté, le gouvernement grec tente d'obtenir, mais sans illusion, une reconnaissance des gouvernements et notamment celui de la France. En février 1971, l'Ambassadeur grec fait des démarches auprès du Représentant permanent Français pour « réanimer » l'exécution du Protocole financier. La Grèce demande officieusement si le gouvernement français, qui assume la présidence au Conseil, accepterait de prendre l'initiative de faire à ses partenaires une suggestion dans le sens souhaité par le gouvernement d'Athènes. Mais, comme en 1970, la France répond par une fin de non-recevoir, Jean-Marc Boegner, son Ambassadeur répond à son homologue grec, Roussos, qu'il ne voit pas pourquoi la France aurait plus de succès que la Grèce. En effet, « si les préventions de certains de nos partenaires, pour ne pas dire de tous, étaient de nature à dissuader Athènes de persévérer dans ses intentions, on ne voit pas en quoi une initiative de la France pourrait obtenir un résultat plus favorable »[461]. D'autant que des « couacs » entre les Neuf viennent un peu plus compliquer la situation. Ainsi, lors de la foire de Salonique, le 9 septembre 1971, le Conseiller commercial allemand aurait fait un éloge remarqué du développement économique de la Grèce, tout en déclarant que la République fédérale avait développé un projet d'investissement pour le nord de la Grèce. Tandis qu'au Conseil, la RFA plaidait la cause de la Grèce pour l'application de l'Accord d'association avec la CEE, en particulier en ce qui concerne les produits agricoles, et que ces efforts restaient vains en raison de l'attitude des autres membres de la Communauté. Cette déclaration a provoqué l'ire des partenaires de la République fédérale qui a dû rappeler son

458 AHCE, BAC 50/1982 n° 28, Op. Cit.

459 EN 251, P/672/75, 8 octobre 1975, Noel à de Kergolay,DG adj. Des RI article sur les rapports entre la Turquie et la CEE ; P/744/75,29 octobre 1975, note à l'attention de M. de Kergolay visite Ambassadeur Saraçoglu, dans Gérard BOSSUAT, *Emile Noel, premier secrétaire général de la Commission européenne*, Op. Cit., page 305

460 *Ibid.*

461 AMAE, Nantes, 25POI/1/ M5664, DELFRA Bruxelles, le 26 février 1971, Adresse diplomatie Paris, communiqué via le département à Athènes n° 1-6., Objet *: Exécution du protocole financier de l'Accord d'Athènes.*

diplomate pour une mise à pied[462]. Ces relations compliquées n'empêchent par la Junte d'être toujours demandeuse d'une relation privilégiée avec la CEE, le gouvernement hellénique rappelant toujours la position particulière de la Grèce pour l'Occident, tant stratégique mais aussi culturelle. Ainsi, le 25 janvier 1972, le Gouvernement grec qualifie son pays de « patrie spirituelle de la Grande Europe », dans le télégramme de félicitation adressé à la Commission pour la signature des accords d'élargissement[463]. Cependant, la Commission reste de marbre face aux demandes grecques et elle ne modifie pas sa position. Elle soulève même lors de ses rencontres avec les représentants de la Grèce la question des Droits de l'Homme. Ainsi, le 28 mai 1973, Soames met en avant la question des prisonniers politiques auprès de l'Ambassadeur Theodoropoulos. Le Vice-président de la Commission souligne que le Parlement, mais aussi de nombreux cercles en Europe communautaire, mettent la pression sur la Commission pour que celle-ci agisse. L'Ambassadeur grec ne peut que répondre que son gouvernement s'élève contre toute tentative d' « interférence dans ses affaires intérieures »[464]. La Commission reste sur cette ligne. Lorsqu'en octobre de la même année, Theodoropoulos visite à nouveau Soames pour prendre le « pouls » communautaire vis-à-vis des changements à Athènes, il rencontre la même prudence. A la question « quelles actions concrètes la Communauté souhaite prendre pour « paver le chemin de la normalisation », Soames répond qu'il faut d'abord voir la tenue des élections avant que la Communauté puisse se prononcer. L'Ambassadeur aurait préféré un soutien plus clair au nouveau gouvernement, il sous-entend qu'une telle attitude de la Communauté pourrait donner raison à ceux qui disent que l'attentisme de la Communauté n'est qu'une stratégie pour se débarrasser de ses obligations vis-à-vis de la Grèce dans le cadre de l'Association. Face à ces accusations, la Commission tient sa position : pas d'amélioration sans élection libre[465]. Son Vice-Président le répète lors de son allocution au Parlement européen le 22 décembre 1973. La Commission ne « dégèlera » pas la gestion de l'Accord d'association tant que la Grèce n'aura pas rétabli ses institutions démocratiques. Le terme de « take a stand » - tenir position - est maintes fois repris dans les notes issues du cabinet Soames. Kitzinger, le chef de son cabinet, le 23 mai

462 AMAE, Nantes, 25POI/1- M5664, Pour Direction Europe, *Déclaration du Conseiller commercial allemand sur les relations entre la CEE et la Grèce*, Athènes, 9 septembre 1971

463 AMAE, Nantes, 25POI/1- M5665, Télégramme de M.E. Fthenakis, Ministre d'État du gouvernement grec, en date du 25 janvier 1972, Objet : *félicitation à l'occasion de la signature des actes d'adhésion*

464 AHCE, BAC 50/1982 n° 28, La Commission, Cabinet of Sir Christopher Soames, *Visit of the Greek Ambassador to Sir Christopher Soames* – 28 May 1973, Present MM. Theodoropoulos, Sir C.Soames, Hannay

465 AHCE, BAC 50/1982 n° 28, La Commission, Cabinet of Sir Christopher Soames, *Call of the Greek ambassador on Sir Ch. Soames*, 19 October 1973, Present, MM. Theodoropoulos, Sir C. Soames, de Kergolay, Hay

1973 utilise cette expression au sujet d'une demande d'entretien d'un journal grec. Cet entretien pourrait être une occasion de répondre aux attaques de la presse grecque contre justement cette position inamovible de la Commission. Elle pourrait aussi permettre à la Commission de répondre aux insinuations de la presse grecque sur la tentation de la CEE d'utiliser le « gel » de l'accord pour mettre de côté ses obligations vis-à-vis de la Grèce[466]. En bref, ce que suggère le chef de cabinet c'est de répondre point par point aux questions du journaliste sans jamais pourtant modifier la position de la Commission : pas d'élection libre, pas de négociation.

B. L'émergence d'une position communautaire : entre tensions interinstitutionnelles et contexte international mouvant

- La Commission sous l'œil du Parlement

Outre le fait que la Commission se sait en position de force, elle a des raisons de ne pas changer de politique : en plus des pressions des organisations de la société civile, le Parlement joue aussi son rôle d'observateur et de critique de la ligne politique de la Commission. Le 7 mai 1969, le Parlement vote une résolution sur les relations entre la Communauté et la Grèce. Cette résolution, et plus particulièrement son paragraphe 6 qui souligne « qu'en l'absence d'une évolution dans le sens indiqué, il (le Parlement) se réserve de prendre des initiatives en vue de la révision ou de la suppression de l'Accord d'association »[467], va donner lieu à une division du Parlement en deux camps cherchant tour à tour à attirer la Commission de leur côté. D'une part, le groupe du « mouvement » préconisant d'adopter une démarche prudente « compte tenu […] du caractère mouvant de la situation politique grecque »[468], d'autre part, celui des « radicaux» qui souhaitent que la Communauté cesse toute conversation avec la Grèce.

Le 6 mars 1970 se tient la Commission d'Association du Parlement européen sous la présidence du député socialiste belge, Ernest Glinne et en la présence de Gaetano Martino pour la Commission européenne. Lors de cette réunion, la Commission a poursuivi l'examen de la proposition de résolution présentée par le député Francis Vals au nom du groupe socialiste, concernant l'association de la Grèce à la Communauté. Le groupe socialiste a déposé cette proposition de résolution, à la suite de la question orale au Conseil à laquelle

466 AHCE, BAC 50/1982 n° 28, Op. Cit.

467 AHCE, BAC 50/1982, n° 17, J.O. n° C 63/03 du 28 mai 1969, p. 16, dans Parlement européen – séance du mardi 3 février 1970, J.O. Annexe, page 51

468 AHCE, BAC 03/1978 n°742/2, Commission des Communautés européennes, *Commission de l'Association avec la Grèce, compte rendu sommaire*, mai 1971

Pierre Harmel, Ministre des Affaires étrangères belge a répondu au cours de la session de février 1970 du Parlement européen. La discussion au sein de la Commission d'association avec la Grèce a une nouvelle fois montré le clivage très net entre, d'une part, les partisans d'une action drastique à l'égard de la Grèce qui préconisent la dénonciation ou à défaut, la suspension de l'Accord d'Athènes et, d'autre part, les partisans d'une action plus modérée consistant à poursuivre avec le Gouvernement d'Athènes une politique sélective, basée sur une simple gestion de l'Accord d'Athènes[469].

Dans le premier groupe se situent les parlementaires socialistes. Ernest Glinne note qu'une évolution notable peut être perçue tant au département d'État américain que dans les milieux du Congrès : il ne faudrait pas que le régime grec actuel soit renversé sans que la Communauté ait pris sa part de responsabilité. Au moment où dans diverses enceintes des regrets sont exprimés sur l'absence d'une politique extérieure commune des pays de la Communauté, Glinne espère que sur ce point précis tout au moins, une communauté de vues puisse s'exprimer. Glinne souhaite qu'il n'y ait plus de réunion du Conseil d'Association, si la Commission parlementaire mixte n'est plus à même de se réunir. Le second groupe – plutôt démocrate-chrétien- exprime son inquiétude sur la tournure que prennent les relations de divers États membres avec la Grèce. Il craint que l'isolement dans lequel on essaie de mettre le gouvernement d'Athènes conduise celui-ci à se rapprocher de l'Union soviétique et des pays de l'Est. Au moment où l'Allemagne mène une politique d'ouverture vis-à-vis de l'Est, les députés du second groupe regrettent que d'un autre coté on semble vouloir pousser la Grèce vers les pays socialistes. Ils s'appuient sur les différents accords commerciaux qui ont été récemment conclus par le gouvernement d'Athènes, notamment avec l'Albanie et l'Union soviétique. Ce groupe souhaite que l'Accord d'association soit simplement mis en veilleuse. En effet, les députés de ce groupe soulignent que ce serait « contraire à la finalité de l'Accord d'Athènes »[470], conclu sans limite de temps, et qui doit amener à terme l'intégration de la Grèce à la Communauté. Plus particulièrement, ce groupe se satisfait de la position nuancée de Harmel. Il voit d'ailleurs dans cette position l'expression d'une politique étrangère commune.

Face à ces deux positions, le fonctionnaire de l'Exécutif européen présent lors des débats parlementaires maintient la ligne de son institution : tant que l'ordre démocratique ne sera pas

469 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission des Communautés européennes, *Commission de l'Association avec la Grèce, compte rendu sommaire*, Strasbourg, 13 mars 1970

470 *Ibid.*

rétabli, la Commission ne modifie pas ses positions[471]. Le groupe du « mouvement », par la voix du député italien libéral, Rosario Roméo, préconise le *statu quo* et le maintien d'une fluidité dans les relations entre Athènes et Bruxelles à l'instar de ce qui se passe entre ce pays et le Royaume-Uni[472]. D'autant plus qu'Athènes pour des raisons de reconnaissances internationales souhaite maintenir de bons rapports avec la Communauté. C'est d'ailleurs tout le problème de la Commission. En effet, la Communauté ne souhaite pas donner de caution politique à la Junte tout en continuant des contacts réguliers avec elle[473]. Les enjeux restent les mêmes qu'au début des années 1960, à savoir empêcher l'isolement progressif de la Grèce. L'Union soviétique n'a-t-elle pas, de son côté, reconnu presque immédiatement le nouveau pouvoir ?

Ainsi, un autre fait est celui du développement de certains contacts économiques entre la Grèce et les pays de l'Est, en particulier l'Union soviétique. Le 13 décembre 1969, les gouvernements de Grèce et de l'URSS signent un protocole en vertu duquel la Grèce accorde à l'Union soviétique un traitement tarifaire spécial pour certains produits importés de l'URSS. Le protocole en question a pour objectif de faciliter, dans le cadre de l'accord à long terme de paiement compensatoire (clearing) entre les deux pays, les importations de produits industriels dont la Grèce a un besoin primordial pour son développement économique. Dans le cadre de ce même accord, le Protocole permet à la Grèce de vendre ses produits agricoles à l'Union soviétique. Le gouvernement militaire souligne dans un aide-mémoire qu'il a dû signer un tel accord avec l'URSS car « la Grèce n'a pas pu trouver de débouchés suffisants pour ces produits (notamment le tabac, les agrumes et les raisins secs) dans les pays industrialisés de l'Occident »[474]. Le 11 mars 1970, la Grèce avait déjà informé la Communauté qu'elle avait ouvert de nouveaux contingents tarifaires à l'URSS[475]. Ainsi, malgré son antisoviétisme affiché, la Junte fait usage de la faculté reconnue par l'article 21 de l'Accord d'association pour octroyer à l'URSS pour les années 1970 et 1971 des contingents

471 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission des Communauté européennes, *Commission de l'Association avec la Grèce, Compte rendu sommaire*, Bruxelles, 30 avril 1970

472 Voir le travail d'Alexandros NAFPLIOTIS sur les relations entre la Grande-Bretagne et la Grèce des colonels, *Britain and the Greek colonels: accommodating the junta in the Cold War*. I.B.Tauris & Co Ltd, London, UK. 2012

473 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Op.Cit.

474 AMAE (Nantes), 25POI/1/ M664, Ambassade royale de Grèce en France, n° 2534/Ex, *Aide-Mémoire*, 23 novembre 1970

475 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Le Conseil, Association C.E.E. – Grèce, Lettre de la Commission des Communautés européennes, signée par M. K. Meyer, Secrétaire général Adjoint en date du 11 mars 1970, à M. Calmes, Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes, Objet : *Contingents tarifaires accordés par la Grèce à l'U.R.S.S.*, Bruxelles, 12 mars 1970

tarifaires à droits réduits. Le gouvernement grec donne à l'Union soviétique le statut de la Nation la plus favorisée, allant jusqu'à admettre une certaine présence soviétique dans le nord de la Grèce et des facilités qu'aucun gouvernement antérieur n'avait tenu à accorder à Moscou. Cela démontre l'habilité du gouvernement grec à faire ce qu'un député n'hésite pas à appeler « un chantage à l'ouverture à l'Est »[476]. Cependant, entre temps Pipinelis assure que son pays souhaite conserver son ancrage à l'Ouest. Le 9 février 1970, le Ministre accorde un entretien au journal *Vradini*. Les rumeurs persistantes dans la presse et les inquiétudes devant un changement d'orientation de la politique étrangère de la Grèce obligent le gouvernement grec à clarifier les choses. À une question sur les accords signés avec les pays d'Europe orientale, Pipinelis répond qu'ils sont « purement commerciaux » et qu'ils ne diffèrent pas d'autres accords que les nations occidentales ont pu signer avec les pays du Pacte de Varsovie. Enfin, l'éventualité d'un accord politique régional avec les pays des Balkans, que le Ministre avait évoqué lors d'un entretien télévisé le 28 janvier 1970, est ramenée à un horizon lointain. Pipinélis rappelle que cette proposition est déjà vieille de deux ans. Surtout, il insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas de proposition mais « d'idées » pour la normalisation des relations entre les pays balkaniques et qu'il attend les réactions des pays intéressés. Au travers de cet entretien de Pipinélis, le sujet d'un accord régional en Europe du Sud-est est pour la première fois mentionné dans les archives de la Commission – à l'exclusion du Pacte Balkanique-. Cette « idée » d'un ensemble régional transcendant le Rideau de fer va connaitre des développements, surtout à partir de 1975/1976.

Reste que les accords avec l'URSS sont contraires au règlement du GATT, car un État faisant partie de cette organisation doit accorder à tous les autres membres une ouverture de son marché de manière automatique après un accord de ce type. Or la Grèce, invoquant son déficit commercial abyssal – majoritairement dû à ses échanges avec la CEE - souhaite obtenir une dérogation. La situation est donc compliquée pour la Commission, qui ne souhaite pas voir ses relations avec Athènes se dégrader encore plus. Au Parlement européen, le 28 avril 1970, la Commission de l'Association se réunit de nouveau, de nouveau les deux groupes s'affrontent sous le regard de Livio Missir Mamachi de Lusignan, représentant de la Commission. De nouveau, aucune décision n'est prise sur la résolution de suspension ou dénonciation de l'Accord, cependant, le groupe du « mouvement » insiste sur le fait qu'il ne faut pas « faire le jeu des Russes en invoquant des mesures qui pourraient mettre en cause la

476 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission de l'Association avec la Grèce, *Compte rendu sommaire*, Bruxelles, 30 avril 1970, Op. Cit.

sécurité politique et militaire dans la Méditerranée orientale. »[477] Sans doute, la différence entre les deux groupes est-elle toujours sensible, l'un qualifiant l'attitude de la Communauté de « pharisienne »[478] et continuant à préconiser une suspension totale des relations avec la Junte, l'autre soutenant au final la position de la Commission et de la Communauté.

Afin de sortir de l'impasse, la présidence de la commission parlementaire de l'Association, fait soumettre un projet de résolution par Vals qui contient une nouveauté puisque, d'après Glinne, il n'est plus question de « suspension » mais de « suppression de l'application » de l'Accord d'Athènes. Or, sur ce dernier point la Commission est plus que réservée. En effet, que signifie une suppression de l'application de l'Accord qui ne comporterait pas la suspension de l'application de ce dernier ? On voit donc qu'il s'agit d'un sophisme et la Commission, par la voix de Rey et Martino, ne cautionne pas. Les choses en restent donc là.

- Quels moyens pour la Commission de rester informée sur la situation en Grèce ?

Le 14 octobre 1970, lors de sa conférence de presse hebdomadaire, le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères de la Grèce, Palamas, répond à plusieurs questions ayant trait à la participation de la Grèce à l'Alliance atlantique et à son association au Marché commun mais n'est pas très explicite sur les rapports gréco-soviétiques. Après avoir indiqué que l'entretien qui s'est tenu avec l'Ambassadeur soviétique à Athènes portait sur des questions d'intérêt commun, il ajoute qu'il est naturel pour la Grèce « d'être intéressée par le niveau de ses relations avec Moscou »[479]. Cependant, les gouvernements, la France en particulier, retiennent des interventions de Palamas[480] et des conversations avec le gouvernement grec que la Grèce reste attachée à l'Occident dans l'intérêt bien compris d'en tirer de substantiels bénéfices. La Commission évidemment ne dispose pas de tel renseignement, elle n'a pas les moyens des États membres, qui d'ailleurs se gardent bien de communiquer quoi que ce soit. Dans le domaine de l'information, la Commission et ses services doivent informer les États membres, mais le contraire est un « péché capital »[481]. La Commission ne dispose pas de réels moyens de renseignement sur place, hormis la présence du Centre d'informations sur les

477 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, La Commission des Communautés européennes, DG I, Note à l'attention de Monsieur Martino, membre de la Commission européenne, objet : *Commission de l'Association avec la Grèce du Parlement européen*, 30 avril 1970

478 AHCE, BAC 03/1978 n°742/2, Commission des Communautés européennes, Commission de l'Association avec la Grèce, *compte rendu sommaire*, mai 1971

479 AMAE (Nantes), 25POI/1/ M5664, Bernard Durand, Ambassadeur de France à Athènes au Ministre des Affaires étrangères, Direction Europe, *Déclaration de Monsieur Palamas*, Athènes, 10 novembre 1970

480 *Ibid.*

481 Voir l'entretien de Jacques René RABIER par Yves CONRAD et Julie CAILLAU à Bruxelles le 8 janvier 2004 sur http://www.eui.eu/HAEU/OralHistory/pdf/INT716.pdf, consulté le 17.01.2013

Communautés à Athènes, maintenu malgré la résistance des États membres et les pressions du gouvernement militaire d'Athènes. L'histoire de ce Centre est intéressante, car elle illustre la volonté de la Commission de développer ses propres moyens de communication avec les pays tiers, malgré le refus du Conseil de laisser s'ouvrir un Bureau de Presse et d'Information en bloquant le budget nécessaire. La nécessité d'un organe d'information en Grèce est apparue avant même l'Accord d'association, mais à partir de 1962, elle est devenue encore plus pressante, le gouvernement hellénique ne cessant de demander l'ouverture d'un bureau de presse et d'information. Cependant, le Conseil, pour des raisons budgétaires et politiques, craignant notamment de devoir répondre à une éventuelle demande ultérieure du gouvernement turc, refuse de s'engager sur cette voie, c'est-à-dire d'accorder à la Commission les postes et les crédits nécessaires. Dans ces conditions, la Commission doit faire face avec des moyens de fortune. La Commission ne peut se contenter d'attendre le bon vouloir du Conseil pour pouvoir travailler avec la Grèce. Elle a besoin d'information rapide sur la situation grecque et nous savons que les Rapports des Conseillers commerciaux mettent en moyenne trois mois pour parvenir à la Commission, parfois avec des manques dus à la censure des États membres[482]. Elle va donc contourner le blocage du Conseil en « sous-traitant » la représentation de la Commission. Dès le mois de décembre 1961[483] la Commission a conclu un accord avec Katarina Doukas, une collaboratrice du Mouvement européen grec, la chargeant d'être la correspondante en Grèce de la Commission, c'est-à-dire de transmettre des revues de presse, de tenir la Commission informée de l'opinion publique grecque et de se tenir à la disposition des personnalités communautaires de passage en Grèce. Localisée au début dans les locaux du Mouvement européen grec, celle-ci, suite à des tensions internes au Mouvement s'est installée dans « ses meubles » en plein centre d'Athènes. La Commission a aidé à l'aménagement de ce « Centre de documentation sur les Communautés européennes » par une subvention de 100 000 Fr[484] laquelle a couvert les premières dépenses engagées sur les fonds personnels de Mlle Doukas. La constitution de ce centre a bien été portée à l'attention du Conseil, mais non officiellement. Cette solution est acceptée par ce derniers, non sans difficultés, une note du 16 mars 1962 mentionne les problèmes que les Représentants font à la Commission à ce sujet et recommande que Doukas ne communique

482 AHCE, BAC 17/1969 75, Communauté économique, le Conseil, Note d'information, Objet : *Procédure de transmission et d'utilisation des rapports établis par les Conseillers commerciaux des États membres en poste à l'étranger*, Bruxelles, 23 janvier 1961

483 AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des Communautés européennes, Note à l'attention de Messieurs les membres du groupe de préparation, *l'information sur les communautés en Grèce*, 1965 (pas de date)

484 *Ibid.*

plus avec la presse grecque jusqu'à clarification[485]. La Commission, sans officialiser le rôle de ce centre d'information « sur » les Communautés, souhaite lui donner une « mission d'utilité publique européenne » dès juin 1965[486]. Ceci afin de pouvoir permettre au Centre de documentation d'accueillir des stagiaires et d'engager un secrétariat. Le tout en attendant l'ouverture d'un centre de documentation « des »[487] Communautés. Le Centre de Doukas dispose d'un statut privé et à partir de février 1966 bénéficie de la qualification de « mission d'utilité publique européenne » ce qui permet à la Commission d'en subventionner le fonctionnement et de payer Doukas sans que celle-ci ait le statut de fonctionnaire. À la mi-1966, le centre emploie 5 personnes, la Commission souhaite cependant que ce nombre n'augmente pas et soit complété par des stagiaires afin que celui-ci ne représente pas un budget trop important. Cette demande est argumentée par le fait que le Centre est subventionné et donc que la Commission dispose de ressources limitées pour le soutenir[488]. Malgré les demandes répétées de la Grèce et la présence du bureau de Doukas, le Conseil continue à faire obstruction à l'ouverture d'une antenne officielle de la Commission à Athènes. Ainsi dans une note interne de 1967, Jacques René Rabier, Directeur du Service de Presse de la Commission, souligne qu'il n'y a « aucune chance de pouvoir donner satisfaction aux Grecs avant la discussion du budget 1968. Et […] que les Conseils acceptent d'[…] octroyer le minimum de postes nécessaires : un A, un B, un C. » D'autre part, les deux étant liés, Rabier ajoute que « les Conseils considéreront […] que la création d'un bureau à Athènes nous entraînera certainement à en créer un autre à Ankara. » Ce qui ne joue pas en faveur de la Commission. Ce fonctionnaire conclut en suggérant que la Commission lors du prochain Conseil laisse parler les États membres tout en marquant son approbation à la démarche hellénique. De cette manière, l'exécutif européen ne peut être taxé de mauvaise volonté vis-à-

485 AHCE, BAC 50/1982 57 Commission des Communautés européennes, *Note à l'attention de Monsieur Rabier*, Bruxelles, 16 mars 1962

486 AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, note à l'attention de J.R. Rabier, objet : *Collaboration avec Mlle Doucas et soutien financier du Centre de documentation sur les Communautés européennes à Athènes*, Bruxelles, 28 juin 1965

487 AHCE, BAC 50/1982 57, Note à l'attention de Messieurs les membres du groupe de préparation, *l'information sur les communautés en Grèce*, Op. Cit.

488 AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des Communautés européennes, Direction générale presse et information, Communication à Monsieur Copé et Messieurs les membres de la Commission, Objet *: Personnel occupé par le Centre de documentation sur les Communautés à Athènes*, Bruxelles, 04 juillet/1966

vis de la Grèce, ce qui lui permet de continuer la gestion de l'Accord d'association sans se trouver en confrontation avec les Grecs et en laissant cela au Conseil[489].
L'appellation même de ce Centre indique qu'il s'agit là d'un compromis de la Communauté. L'ouverture à Athènes d'un bureau d'information aurait été difficile sans heurter d'une part les susceptibilités de la Turquie ou d'envisager d'autre part, des solutions plus précises qui auraient pu mécontenter à la fois la Grèce, partisane d'une formule maximaliste, et les États membres, partisans d'une formule minimaliste. La création de ce Centre ainsi que son fonctionnement ne se limite pas à informer les milieux grecs intéressés par la CEE. Il va jusqu'à fournir aux services de la Commission les résumés et les traductions en langue française des principaux articles de la presse grecque concernant les relations CEE / Grèce lesquels sont repris par la « Revue de presse » du groupe du porte-parole de la Commission toutes les fois qu'il est question de la Grèce[490]. Enfin il est à noter que les ambassades des États membres sont parfaitement informées de l'existence à Athènes d'un centre de documentation sur les Communautés européennes et qu'elles ont déjà recours à ses services pour recueillir sur place des publications des Communautés[491].

Mais si jusqu'en avril 1967, le gouvernement grec est demandeur d'un centre d'information de la Communauté, le coup d'État va changer la donne. Pour le gouvernement grec issu du coup, Mlle Doucas elle-même et ses collaborateurs sont considérés, plus ou moins ouvertement, comme des *personae non gratae*[492]. Naturellement, pour des raisons politiques évidentes, il n'a pas été possible au gouvernement grec de prendre une mesure quelconque à l'encontre du Centre d'Athènes et de son personnel, les Colonels étant trop désireux de faire reconnaître leur gouvernement. Malgré la gêne occasionnée par la présence et le travail d'information du Centre d'Athènes, ils ne peuvent donc pas prendre de mesures de rétorsion. Doucas a toujours pu obtenir ses visas de sortie pour se rendre aux réunions auxquelles elle était régulièrement conviée pour des raisons de service par la Commission, notamment lors

489 AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des Communautés européennes, service de presse, *mémorandum, information en Grèce, de J-R Rabier à Monsieur Toulemon*, Bruxelles, 1967 (date illisible, mais sans doute avant avril 1967)

490 AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des Communautés européennes, Direction générale presse et information, *information en Grèce*, Bruxelles, 15 mars 1965

491 *Ibid.*

492 A ce sujet, une mission qualifiée de « secrète » de Karlheinz Holler, assistant du Directeur général de la DG X, Presse et information, en mai 1972 a augmenté les tensions entre le gouvernement militaire et le Centre d'information. Dans AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission des Communautés européennes, DG I, *Aide-mémoire confidentiel, objet: Sort du Centre d'information sur les Communautés européennes en Grèce*, Bruxelles, le 4 décembre 1973

des rencontres périodiques des chefs de bureau d'information des Communautés à l'étranger. Pourquoi une telle présence gêne-t-elle les autorités d'Athènes?

C´est une note interservices de la Commission qui répond à cette question. En décembre 1973, l'idée de fermeture du Centre en tant que mesure de rétorsion contre la Grèce ainsi que pour réduire les coûts de fonctionnement, voit le jour au sein de la Direction générale pour la communication (DG X). La DG I ne peut s'empêcher de rappeler dans un aide-mémoire que lorsque fut décidée la mise en « gestion affaire courante » de l'Accord d'association, il ne fut pas question du Centre. La DG I se demande si, dans la mesure où la suppression du Centre d'Athènes se traduirait par la mise à l'écart de Doucas, la Commission ne rendrait pas service aux autorités issues du coup d'État, « dans la mesure où Doucas a fait preuve jusqu'à présent d'un attachement sincère aux Communautés européennes et d'un esprit d'autonomie et d'indépendance conforme aux principes inspirant ces mêmes Communautés »[493]. Ainsi, en soulignant l'indépendance et l'autonomie de Doukas, la DG I met en relief l'absence de ces deux principes dans le gouvernement de la Junte.

L'histoire du Centre de documentation sur les Communauté européennes à Athènes entre 1967 et 1974 illustre la politique multi-niveau de la Communauté dans la région.

Le premier niveau se trouve avec le Conseil et les Etats membres qui rechignent à accepter une présence constante de la Commission dans un état tiers et la volonté de Bruxelles de passer outre et d'être présent dans les Etat qui lui sont associés. Ainsi, en ouvrant un centre à Athènes, la Commission mets une certaine pression sur le Conseil qui souhaite éviter que celle-ci en ouvre aussi un à Ankara.

Le second niveau se trouve au sein même de la Commission, avec une Direction générale aux affaires extérieures qui pousse à une action plus ample de la Commission dans la périphérie de l'Europe. Les motivations de la DG1 sont à la fois d'ordre pragmatiques et politiques. Pragmatiques, car la Commission doit être soucieuse des informations qu'elle partage avec le monde extérieur. De plus, la Commission a besoin pour faire son travail d'informations fiables sur les Etats qui lui sont associés. Politiques ensuite, car la présence de la Commission, même non officielle, lui donne une dimension qu'elle n'aurait pas eu dans de simple conversations bilatérales. C'est aussi, dans le cas de la Grèce des colonels, une manière de

493 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission des Communautés européennes, DG I, Aide-mémoire confidentiel, Op. Cit.

rappeler sans cesse à la Junte qu'elle est liée au monde démocratique et que ses faits et gestes sont observés.

Ainsi, au travers de la question de l'ouverture puis du maintien ou non du Centre d'Athènes, la Commission dispose d'un instrument supplémentaire dans sa politique de présence dans la région.

La Grèce de son cote, continue ses manœuvres afin d'obtenir un déblocage du reliquat de l'aide financière de la CEE pour des travaux d'endiguement au nord du pays[494]. Si d'une main le COREPER retient l'aide financière et soutient en cela la position de la Commission, d'une autre il donne son accord à la réunion du Conseil d'association au niveau des Ambassadeurs. Il faut noter ici que la Commission va ouvertement s'opposer au Conseil sur la question du maintien des contacts via le Conseil d'Association à la grande irritation du représentant permanent Français. Dans son rapport sur la réunion du COREPER du 6 mai 1971, Boegner décrit en ces termes le comportement du Secrétaire général de la Commission : « M. Noël, tout au cours du débat, a, sans succès, adopté une attitude restrictive invoquant abusivement des considérations politiques dont la Commission n'a pas à être juge »[495]. Pour la France, il s'agit de ne pas compliquer encore plus les relations avec la Grèce. Il y a, ici, une différence de perception entre la Commission et le Gouvernement français. La Commission dans son domaine, l'économie, se sait en position de force, elle estime, au regard des archives et des réactions de ses membres aux événements grecs, qu'Athènes est devenue trop dépendante au Marché commun pour pouvoir du jour au lendemain s'en séparer. La France, en revanche, si elle est consciente de ce premier point[496], donne plus d'importance au risque d'une radicalisation du gouvernement grec et souhaite avant tout la stabilité de ce dernier[497].
Le 29 octobre, lors de la réunion de la Commission de l'Association au Parlement, la Commission souligne que si la Communauté devait maintenir des rapports avec tous les pays bordant la Méditerranée, elle était « en même temps préoccupée par le fait que l'adhésion à la Communauté ne peut être le fait que d'un état de droit »[498]. Lors de cette réunion, le

494 AMAE, (Nantes), 25POI/1 M5664, Le Conseil des Communautés européennes, *Aide-mémoire de la Représentation permanente de la Grèce auprès des Communautés*, Bruxelles,5 mai 1971

495 AMAE, (Nantes), 25POI/1, M5664, DELFRA Bruxelles, A.S. de la Grèce, Bruxelles, 7 mai 1971

496 Voir (AMAE - Nantes) 25POI/1 – M5664, Bernard Durand Ambassadeur de France en Grèce à Son excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères – Direction Europe-, *Commentaires sur les dangers d'isoler la Grèce sur le plan économique*, *Ibid.*

497 Lorenz PLASSMAN, Comme dans une nuit de Pâques ? Les relations franco-grecques, 1944 -1981, PIE Peter Lang, Enjeux internationaux, 2012

498 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission des Communautés européennes, DG I, Commission d'Association avec la Grèce, *compte rendu sommaire*, 29 octobre 1971

représentant de la Commission a indiqué que rien dans la situation en Grèce n'incitait la Commission à changer sa position. Une certaine impatience de voir la Grèce revenir à la démocratie se fait jour chez les parlementaires qui demandent à une Commission incapable de répondre si son attitude a eu des effets sur le Gouvernement d'Athènes. En fait la Commission, si elle s'est assignée une ligne politique claire, n'a pas vraiment d'idée sur l'impact d'une telle politique. La seule chose dont elle puisse être sure, c'est que les échanges entre la Communauté et la Grèce n'ont pas pâti du gel de l'Association, au contraire. En cela, l'objectif de maintenir arrimée l'économie grecque à l'ensemble européen est clairement atteint. L'évolution des relations commerciales entre la Grèce et les pays de l'Est prouve par ailleurs que celles-ci n'ont pas subi de répercussions trop négatives à la suite du coup d'état. Les exportations grecques vers les pays de l'Est n'ayant que très peu baissé en 1967 par rapport à 1966 (90 milliard $ contre 93$) alors que les importations grecques en provenance de l'Europe orientale marque une baisse plus sensible (91 milliard $ contre 101 milliard $). Une reprise semble présente en 1968, année pour laquelle toutefois ils n'existent pas de données statistiques définitives[499]. Comme nous indiquent le tableau et les deux graphiques ci-dessous, la part de la CEE dans le commerce de la Grèce, exportations et importations confondues, dépasse à la fin du régime des colonels les 50%, tandis que celui de l'Europe orientale dépasse difficilement les 20%. La Commission sait donc que la Grèce ne pouvant pas se passer du Marché commun ne peut pas rationnellement lui tourner le dos. Certes, elle s'inquiète de la multiplication des entretiens, déclarations d'intentions des responsables grecs vis-à-vis du monde socialiste, mais au printemps 1972, elle a de bonnes raisons de croire que sa position est solide et qu'elle peut continuer à jouer les hérauts de la démocratie pour son plus grand bénéfice.

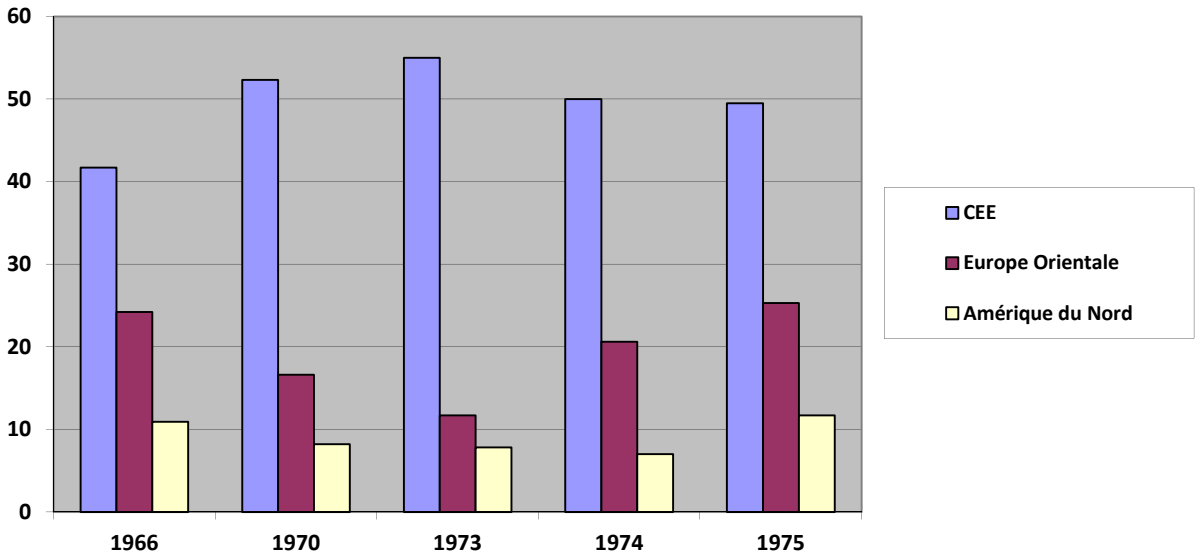
499 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Communauté économique européenne, La Commission, DG Relex, Note à l'attention de Monsieur Martino, membre de la Commission, Objet : S*ession du Parlement européen du 5 au 9 mai 1969. Point « rapport de Monsieur Scarascia-Mugnozza sur les répercussions de la situation politique actuelle en Grèce sur le fonctionnement de l'association »*, Bruxelles, 5 mai 1969

Exportation grecque en 1973 en %[500]

Pays ou groupe de pays	1973
C.E.E.	50
U.S.A.	8
Reste du monde	42

Ainsi, si la période qui s'ouvre en 1967 avec une crise et se referme avec une autre en 1974, est caractérisée par les tensions politiques entre la CEE et la Grèce, il n'en est pas de même du point de vue commercial où la part de la CEE reste stable entre 40 et 50% des exportations et importations du pays[501].

Part de la CEE(9) dans les exportations de la Grèce en % d'après le Rapport du Comité économique et social européen du 6 juin 1978[502]

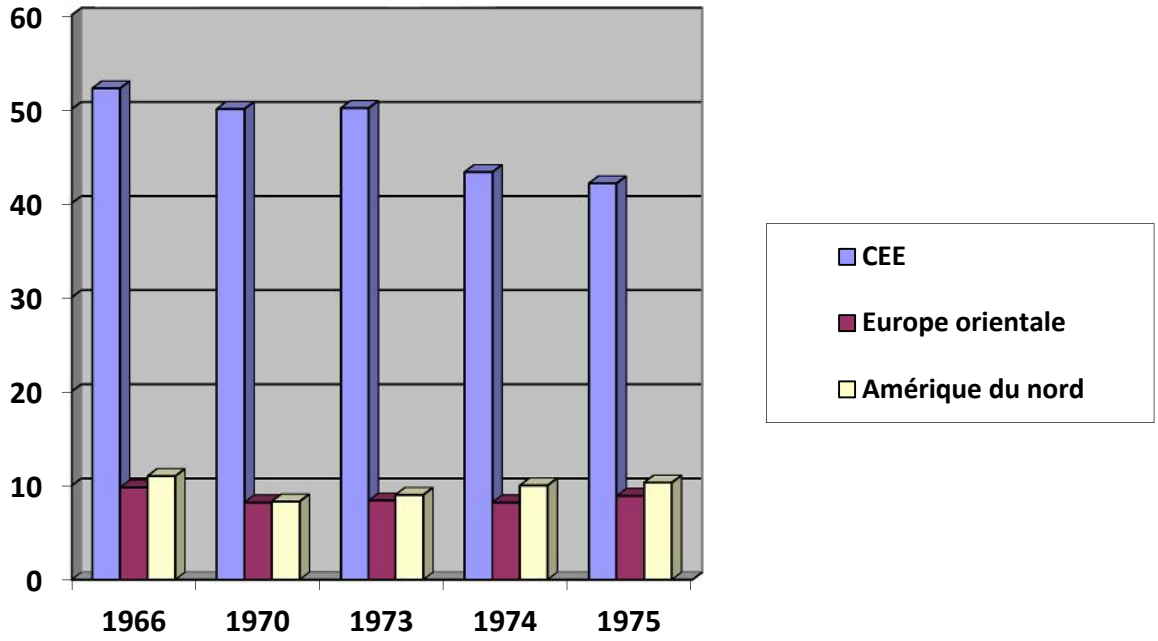


500 Comodity trade statistics – United Nations dans AHCE, BAC 48/1984 n° 650/6

501 O.C.D.E., Etude économique "Grèce", juin 1977 dans BAC 48/1984 n° 650/3 Comité économique et social, *Etude de la section des relations extérieures sur « les relations entre la Communauté et la Grèce »,Rapporteur : M. De Ridder*, Bruxelles, 6 juin 1978

502 *Ibid.* Crédit Ludwig Roger. Seule la crise énergétique à partir de 1973 modifie sensiblement les exportations de la Grèce au détriment de la Communauté, l'augmentation du prix du baril de pétrole plaçant la part des pays hors OCDE et Europe communiste de 17,5% en 1973 à 25,7% en 1974,

Part de la CEE(9) dans les importations de la Grèce en % (*Ibid*)[503]



La Grèce se trouve dans une position où elle ne peut guère ouvertement faire preuve de critique vis-à-vis de la CEE. La part de la Grèce dans le commerce extérieur de la CEE atteint difficilement les 1% au cours de la période des Colonels. La Grèce est donc en tous points « dépendante » du marché commun. Si des problèmes politiques peuvent venir parasiter la relation entre Bruxelles et Athènes, il n'en reste pas moins que la réalité est celle d'un État qui sans l'association verrait son économie s'effondrer. Sans doute, cette constatation froide de la réalité explique le peu de ménagement que la Commission montre envers la Grèce et le peu de cas qu'elle fait du changement de régime à Athènes dans ses relations plus générales avec la région.

La Commission fait preuve de constance dans sa position par rapport à la Grèce, position que les États membres, même si certains s'en agacent officieusement, ne peuvent pas désavouer publiquement. Le Parlement de son côté, malgré sa division, soutient la position de l'exécutif communautaire. Le Premier Ministre Harmel en endossant la solution du « gel » de l'Accord d'association au printemps 1970 lors de sa présidence du Conseil, officialise l'alignement de son institution sur la Commission. Cet événement, rare, mérite d'être relevé. Sur le dossier grec, la Communauté a une position.

503 *Ibid.* Crédit Ludwig Roger

Deux événements interne et externe à la Communauté vont éclipser cependant le rôle de la Commission vis-à-vis de la Grèce et de la région.

Événement interne avec le début des travaux de réflexion sur la « politique globale méditerranéenne » et externe car inquiets du développement de cette « politique » globale, Chypre d'abord et la Turquie ensuite vont relancer leur relations avec le Marché commun afin d'éviter de voir leurs situations commerciales se détériorer au profit des autres nations méditerranéennes. La Grèce des colonels ne pourra pas dès lors ignorer le développement nouveau que prennent les relations entre Nicosie, Ankara et la Communauté à partir de l'année 1971.

Ainsi, la période entre 1967 et 1971 n'a pas vu de grands bouleversements en Europe du Sud-est. Le coup d'État des Colonels ne modifie pas la position d'Athènes sur l'échiquier régional. Au contraire, la Communauté a continué à faire du commerce avec la Grèce et malgré la soviétophobie de la Junte, les échanges avec les pays de l'Est ont continué et se sont légèrement améliorés. Ainsi, à la veille du lancement de la politique méditerranéenne communautaire, les paramètres économiques et politiques en Méditerranée orientale restent stables.

C. Le développement de la « politique globale méditerranéenne »: la question de la Méditerranée orientale

- Chypre et la Communauté depuis 1960

Le 21 octobre 1969, la demande de Chypre d'établir des relations diplomatiques avec la Communauté est agréée. Cette demande d'un pays où se côtoient minorité turque et majorité grecque, va soudain remettre la question grecque dans son environnement régional tout en relançant la question de l'équilibre sur le front Sud-est de la guerre froide, ce sera alors le moment pour les États membres de reprendre la main, tant sur le dossier chypriote que sur la question grecque. Les relations officielles entre Nicosie et Bruxelles sont motivées encore une fois par le désir du gouvernement de ce pays tiers de ne pas se trouver isolé à l'autre bout de la Méditerranée[504]. Si la Communauté est satisfaite de voir un pays supplémentaire se lier à elle, elle accueille cependant cette nouvelle relation avec prudence. Le 13 février 1970 un rapport fait le point sur la situation chypriote. En fait, dès le mois de décembre 1962, Chypre, suivant l'exemple de la Grèce et de la Turquie, avait fait une demande d'Association mais

504 AHCE, BAC 3/1978 n° 159, Ambassade de Chypre en France, l'Ambassadeur, lettre au Directeur général H. Sigrist, Paris, 24 octobre 1969

celle-ci ne fut pas suivie d'effet après l'échec des négociations avec Londres. En effet, Nicosie en tant que membre du Commonwealth se trouvait dans une position délicate par rapport à sa puissance tutélaire. De fait, entre 1963 et 1969, les contacts entre la Commission et Chypre se réduisent à presque rien. En 1969, précédant la demande d'ouverture de relations officielles, Chypre fait savoir à la Commission qu'elle souhaite voir ses produits agricoles sur le même pied d'égalité que les autres nations méditerranéennes. Le 5 août 1970, le Ministre des Affaires étrangères chypriote, Spyros Myprianou, se référant à la lettre de demande d'association du 10 décembre 1962 renouvelle celle-ci[505]. Cette demande est liée aux nouvelles négociations d'adhésion en cours entre Londres et Bruxelles, mais aussi à la crainte renouvelée de se trouver coupée de l'Europe occidentale. Les perspectives d'un élargissement de la Communauté et notamment l'adhésion de la Grande-Bretagne, posent à Chypre la question de savoir quel est le sort qui lui est réservé dans des conditions qui modifient fondamentalement celles prévalant en Europe occidentale. En effet, sa mise à l'écart peut poser à Chypre un problème politique, s'agissant d'un pays à « vocation européenne »[506] et dont les pays avec lesquels il entretient des liens particuliers, c'est-à-dire la Grèce, la Turquie et la Grande-Bretagne, ont tous conclu ou sont en train de conclure des accords avec la Communauté. En 1971, Chypre bénéficie toujours de la préférence du Commonwealth. Dans la perspective de l'élargissement à Londres de la Communauté, Chypre risque donc de perdre cette préférence et de se voir traité comme un pays tiers. La Commission considère qu'une telle « détérioration de sa situation commerciale pourrait poser des problèmes d'ordre économique très graves et serait éventuellement de nature à provoquer une réorientation politique en vue de s'assurer d'autres marchés notamment auprès des pays de l'Est »[507].

La Commission reconnaît d'ailleurs que la Communauté pourrait difficilement se désintéresser du sort d'un pays dont la vocation européenne est reconnue et qui est situé géographiquement dans un lieu très important du point de vue de « l'équilibre méditerranéen »[508]. Certes, cela équivaut à ouvrir les négociations d'association avec Nicosie mais également à ce que les Chypriotes soient en mesure d'indiquer « dans les délais les

505 AHCE, BAC 3/1978 N°159, *lettre du Ministre des Affaires étrangères chypriote au Président de la Commission*, Nicosie, le 5août 1970

506 AHCE, BAC 3/1978, n° 894, Chypre, *note d'information*, pas de date.

507 *Ibid.*

508 *Ibid.*

meilleurs »[509] de quelle façon concrète les négociations à venir peuvent prendre en compte tous les éléments en présence.

Si la justification d'inclure Chypre dans les Accords d'association est assez claire dans les notes *internes*, les raisons données par la Commission lors du COREPER du 25 octobre 1972 sont bien plus « triviales. » Au cours du débat que le Comité des représentants permanents a consacré à « l'approche globale » des relations avec les pays du bassin méditerranéen, l'Ambassadeur français relève que la Commission propose pour Malte et Chypre le système de l'Union douanière, alors que pour les autres riverains, la perspective est celle de la zone de libre-échange. Il demande donc que soient éclaircies les raisons de cette situation particulière aux deux îles : « Étaient-ce des raisons de technique économique, ou bien pensait-on que Malte et Chypre avaient une vocation à l'adhésion »[510] ? Le représentant de la Commission répond que cette situation a une origine en quelque sorte fortuite : les négociations avec Malte et Chypre ont débuté bien avant que l'on parle de « l'approche globale. »La perspective de l'union douanière avait été décidée dès le début, et il est à présent trop tard pour revenir sur la parole donnée. Il s'agit là de l'unique raison de ce choix, à la différence de celui fait dans le même sens plusieurs années auparavant au sujet de la Grèce et de la Turquie : pour ces deux pays, il signifiait au contraire qu'ils avaient vocation à l'adhésion. Le représentant de la France demande alors confirmation que l'union douanière avec Chypre et Malte résulte d'une situation de facto mais n'implique « en aucune manière une vocation à l'adhésion »[511]. La Commission ne peut répondre que par l'affirmative.

Pour le gouvernement de Chypre, la vocation européenne est clairement identifiée dans son Aide-mémoire remis en vue de lancer les négociations avec la CEE. S'il n'est nulle part mentionné le terme d'adhésion, l'objectif est le renforcement de Chypre en tant que « avant-poste de la civilisation et des valeurs européennes en Méditerranée orientale »[512].

De son côté la Communauté prévoit d'ouvrir les négociations avec Chypre au printemps 1972. Le 25 janvier de cette même année, la Turquie envoie un Aide-mémoire au Conseil des

509 *Ibid.*

510 *Ibid.*

511 AMAE, Nantes, 25POI/1 – M5681, DELFRA, Bruxelles, 25 octobre 1972, Objet : *Union douanière avec Malte et Chypre*

512 La phrase complète en anglais est « The Cyprus Governement proposals seek to remove these obstacles in order that the people of Cyprus can look upon the proposed association with the Community as a meaningful relationship which will contribute to their welfare, cement their links with Western Europe and strengthen the role of Cyprus as an outpost of European civilization and values in the Eastern Mediterranean. » Aide-mémoire du gouvernement de Chypre le 26 juin 1972 au gouvernement français, dans AMAE, Nantes, 25POI/1 – M5681

Ministres de la CEE soulignant que la communauté turque de Chypre n'a pas été consultée et qu'au vu de l'importance d'une association de Chypre avec la CEE et afin de « voir s'installer une paix stable et durable dans cette partie de la Méditerranée »[513], celle-ci doit être consultée par la Communauté. Cette question de la consultation des deux communautés est déjà connue par la CEE. Si le problème se pose dans le cas de Chypre, c'est en raison de la situation particulière de l'île : la Constitution, qui prévoit l'approbation des accords internationaux par le Vice-Président chypriote turc, le Docteur Kutchuk, en même temps que par le chef de l'État grec, n'est plus appliquée depuis plusieurs années. Les interventions d'Ankara et de la minorité turque ont pour objectif de faire suivre la procédure constitutionnelle « régulière », c'est-à-dire après approbation par le Dr. Kutchuk. Il s'agit, en principe, d'obtenir la garantie que l'Accord bénéficiera bien à l'ensemble de la population de l'île et, en particulier à la minorité chypriote turque. En fait, la Commission, tout comme le Conseil, sont conscients qu'il s'agit de faire reconnaître un statut international à la minorité turque. La Communauté n'a pas intérêt à entrer dans ce jeu et plus généralement « à se mêler des affaires chypriotes »[514]. En refusant de répondre officiellement à des aide-mémoires turcs et à des lettres de Kutchuk, elle n'a fait que suivre la pratique internationale en reconnaissant au gouvernement central de Nicosie la capacité d'engager Chypre dans son intégralité sur le plan international et à ne pas s'immiscer, d'une façon générale, dans la détermination des procédures constitutionnelles internes de chaque pays. À ce sujet, le Conseiller de la représentation permanente de la France a des mots assez durs vis-à-vis de la présidence Néerlandaise du Conseil, il « aurait mieux fait de se taire »[515]. Tjerk Westerterp, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères néerlandais a en effet posé la question du respect de la Constitution chypriote dans l'établissement entre Nicosie et Bruxelles de relations contractuelles[516]. La Communauté ne peut pas questionner la légalité d'une procédure interne à un pays tiers. Tout juste peut-elle insérer dans le procès-verbal du Conseil des 28/29 février 1972 une déclaration sur la nécessité que les avantages qui résulteraient de l'Accord d'association bénéficient « à l'ensemble de la population de l'île »[517]. Cette formule va être utilisée tout au long des années 1970.

---

513 AHCE, BAC 3/1978 n°894/1, Aide-mémoire de la délégation permanente de Turquie auprès de la CEE, au Conseil des Ministres des Communautés européennes, objet : *négociation CEE-Chypre*, 25 janvier 1972

514 AMAE, Nantes, 25POI/1 – M5681, Note pour Monsieur Cazinajou, A.S. de Chypre, 8 mars 1972

515 *Ibid.*

516 *Ibid.*

517 AMAE, Nantes, 25POI/1 – M5681, Le Conseil, Relation CEE –Chypre, Notes, Objet : *inscription au procès-verbal du Conseil d'une déclaration relative aux négociations avec Chypre*, 21 février 1972

Pour la Communauté, il n'y a pas d'autre choix que d'en rester à cette formule sibylline, en dire plus ou moins pouvant être interprété comme un soutien à un parti sur un autre. L'importance de cette question est centrale, ni Ankara, ni Athènes ne souhaitant voir leurs intérêts remis en cause par l'Association avec la Communauté. La première capitale à réagir est Ankara. De son côté, dans un premier temps, le gouvernement militaire grec tente surtout de maintenir de très bonnes relations avec la Turquie. À l'initiative des gouvernements d'Athènes et d'Ankara, des pourparlers entre délégations grecque-chypriote et turque-chypriote, conduits respectivement par MM. Clerides et Denktas, commencent en juin 1968 et se poursuivent jusqu'au début 1972. En juin 1971, Georges Papadopoulos, Premier Ministre grec et leader de la Junte, avait accordé un entretien important au représentant du journal turc *Milliyet*. Le chef du gouvernement militaire grec y affirme en substance que l'essentiel n'est pas Chypre, mais l'amitié et l'alliance entre la Grèce et la Turquie, que le problème chypriote devrait trouver une solution dans le cadre d'un dialogue entre Athènes et Ankara, et qu'il est disposé à imposer sa volonté à Nicosie, au besoin par la force[518].

On comprend que le dialogue gréco-turc est fortement appuyé[519] par Washington et l'OTAN, qui avaient déjà conduit les gouvernements grec et turc à signer des accords à Zurich et à Londres, créant l'État indépendant de Chypre en février 1959. L'objectif permanent de la diplomatie américaine est sinon d'installer les marins de la VIème flotte à Chypre (où les Britanniques se trouvent dans deux bases d'une importance vitale), du moins de supprimer une cause ancienne de mésentente entre Athènes et Ankara afin de renforcer le flanc sud de l'OTAN[520]. De surcroît, toute solution du problème de Chypre, autre que le maintien de son indépendance, entraînerait l'intégration de l'île dans le système atlantique de défense, alors que le gouvernement de Chypre, depuis 1959 est, contre vents et marées, partisan de la neutralité.

La situation est donc complexe pour la Communauté, celle-ci se trouve à la fois entre deux membres qui lui sont associés, et aussi avec Washington qui joue son jeu de grande puissance dans la région. D'autant que les rapports Grèce-USA ont été marqués en avril 1969, pour la

518 Dans Richard SOMERITIS, « Le conflit entre Chypre et la Grèce est lié à la rivalité soviéto-américaine », *Le Monde diplomatique*, Mars 1972

519 FRUS, 1964–1968, VOLUME XIII, WESTERN EUROPE REGION, DOCUMENT 291, *Telegram From the Department of State to the Mission to the North Atlantic Treaty Organization*, Washington, February 22, 1968, 1832Z

520 *Ibid.*

première fois depuis le coup d'État, par un incident. Le département d'État a en effet exprimé « son espoir d'un retour rapide à un gouvernement représentatif en Grèce »[521].

La Communauté décide donc d'être prudente lors de la réunion du COREPER du 4 mars 1971, le Président Boegner soulève la question des démarches du gouvernement turc au sujet de Chypre. Il demande d'abord que dans le cadre du Conseil soient rassemblés et synthétisés tous les différents mémorandums qui ont été remis aussi bien à Bruxelles que dans les autres capitales. L'Ambassadeur Bombassei demande si une première rencontre a déjà eu lieu avec les Chypriotes et si ce problème avait été évoqué lors de cette réunion. Le représentant de la Commission répond que lors de la rencontre du 2 mars la question des intérêts chypriotes-turcs et tous les problèmes y afférant ont été évoqués en termes appropriés. Il ajoute que le Ministre Kyprianou, présent pour l'ouverture des conversations exploratoires, a communiqué à la Commission que son gouvernement ne pouvait accepter des contacts officiels avec les représentants de la communauté turque de l'île[522]. La Communauté se doit donc de gérer la question de Chypre avec tact car si elle continue à « geler » l'accord avec Athènes, elle ne doit pas montrer le moindre signe de favoritisme envers les intérêts turcs au dépend de la Grèce. D'autant que les deux associés, malgré la volonté du gouvernement d'Athènes d'avoir de bonnes relations avec Ankara, continuent à se concurrencer dans le cadre de l'Accord d'association. En effet, celui-ci constitue également un élément de discorde entre la Grèce et la Turquie, la première reprochant à la seconde de soutirer, « suivant son habitude séculaire, argent et avantages de toutes sortes – sans contrepartie aucune – à la CEE »[523] et la seconde reprochant à la première d'avoir porté atteinte, une fois de plus, à ses intérêts vitaux en obtenant dans le secteur agricole des concessions que non seulement la Turquie mais aucun pays de la Méditerranée n'a pu obtenir pour ses produits.

---

521 AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Communauté économique européenne, La Commission, DG Relex, Note à l'attention de Monsieur Martino, membre de la Commission, Objet : *Session du Parlement européen du 5 au 9 mai 1969. Point « rapport de Monsieur Scarascia-Mugnozza sur les répercussions de la situation politique actuelle en Grèce sur le fonctionnement de l'association »*, Bruxelles, 5 mai 1969

522 AHCE, BAC 3/1978 n° 894, la Commission, DG I, Note à l'attention de M. Dahrendorf, membre de la Commission, objet : *Affaire Chypre*, Bruxelles, 4 mars 1971. Il est intéressant de noter que dans les notes d'information de la Commission, les premières lignes de l'aperçu historique sont rédigées comme suit : « La maison des Lusignan avait remplacé l'empire byzantin en 1191 au cours des croisades. Son règne prit fin avec l'annexion de l'île par Venise en 1489. Cette domination de l'Occident sur Chypre a duré quatre siècles. En 1570 les Turcs s'emparèrent de l'île. » Ce qui sous-entend donc que les Turcs ne font pas partie de l'Occident pour les fonctionnaires de la Commission ? Voir AHCE, BAC *Ibid.* page 006, Chypre, Note d'information, pas de date.

523 AHCE, BAC 25/1980 436, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note à l'attention de Sir Christopher Soames, *« La CEE et les relations entre la Grèce et la Turquie (visite de M. Mavros et M. Ortoli, Bruxelles septembre 1974) »*, Bruxelles, 20 août 1974

Les Accords d'association deviennent donc aussi le lieu des disputes entre Grecs et Turcs. Il n'est donc guère étonnant que la Turquie se soit inquiétée très tôt de la volonté des Chypriotes d'entrer à leur tour dans des négociations avec la CEE pour une association. Ce qu'Ankara craint, de concert avec la Grèce, c'est que l'association de Chypre, liée à la mise en place de la « politique globale », n'érode les avantages qu'elle retire de l'Association en ce qui concerne son accès au Marché commun.

La Commission est sensible à l'argument chypriote d'être « l'avant-poste de la civilisation et des valeurs européennes en Méditerranée orientale »[524]. C'est bien comme cela qu'elle est perçue[525]. Par le biais de l'association, qui, ne l'oublions pas, est censée permettre « une diffusion plus rapide et générale des conceptions […] sur lesquelles se fonde la Communauté »[526], la Commission renforce ainsi la présence communautaire, gage de stabilité dans la région et donc garantie contre sa submersion ou sa déstabilisation par le camp communiste.

Conclusion – la Communauté : « facteur de stabilité en Europe »[527] et en Méditerranée orientale

La Commission, si elle a bien conscience des complications sur le terrain géopolitique, ne ménage pas le gouvernement d'Athènes sur les questions des Droits de l'homme notamment. Dans la question des relations Euro-grecques pendant la période des Colonels, la Commission se démarque du Conseil par des positions plus « extrémistes » - pour reprendre la presse hellénique -[528] et cela malgré les rumeurs persistantes d'une éventuelle « réorientation » d'Athènes. Si la Commission s'en inquiétait, elle était peut-être plus consciente que le Conseil de la dépendance économique de la Grèce vis-à-vis de la CEE et donc de son impossibilité de donner des suites politiques aux accords signés avec l'Europe orientale. La Commission, soucieuse de donner une image d'une Communauté démocratique dont elle est à la tête, fait

524 AHCE, BAC 3/1978 n° 894, la Commission, DG I, Note à l'attention de M. Dahrendorf, *Op. Cit.*et Aide-mémoire du gouvernement de Chypre le 26 juin 1972 au gouvernement français, *Op. Cit.*

525 *Ibid.*

526 AHCE BAC 1/1971 27, Commission des Communautés européennes, DG I, *Association à la Communauté de pays en voie de développement*, Bruxelles le 23 septembre 1959.

527. « La Méditerranée, il faut bien le dire, constitue pour la Communauté européenne une région d'importance vitale, mais le territoire qui a une proximité géographique et des liens historiques avec l'Europe ne devrait pas être étendu ad libitum. La politique d'association doit être intégrée dans une politique mondiale. » AHCE, BAC 79/1982 n° 225/1, Conférence des chefs d'État ou de Gouvernement des États membres ou adhérant des Communautés européennes, *Intervention de Willy Brandt*, Première séance tenue le jeudi 19 octobre au centre des conférences internationales à 10 heures, Président : M. Georges Pompidou

528 AMAE, (Nantes), 25POI/1 – M5664, Commentaires sur les dangers d'isoler la Grèce sur le plan économique, *Op. Cit.*

donc preuve d'une politique volontariste vis-à-vis de la Grèce. Sans doute dans le souci de se donner une audience et d'asseoir ainsi sa légitimité par rapport aux États membres, cherche-t-elle par le biais du Parlement à atteindre les citoyens en prenant des positions qui ne manqueront pas d'être répercutées dans les États membres. Il faut cependant souligner que les fonctionnaires de la Commission, en dehors de l'aspect « communication » de leurs prises de positions, restent cohérents dans leurs conversations confidentielles, tant avec les officiels grecs qu'avec les membres du Conseil et pendant les réunions du COREPER.

La Communauté, à travers sa politique d'Association, a mis en place des réseaux de dépendance dans l'objectif bien conscient de rompre l'isolement de cette partie de l'Europe et de créer ainsi des liens « organiques » avec la CEE et au-delà avec le bloc occidental. La Commission européenne, chargée de mener les négociations d'association, dépasse le simple mandat d'association et dans le cas de la Grèce fait preuve d'indépendance vis-à-vis du Conseil. La « Révolution nationale » d'avril 1967 en Grèce donne à la Commission l'occasion de se démarquer des diplomaties nationales. Nous l'avons dit, la suspension des libertés en Grèce donne à la Commission la possibilité de s'afficher comme l'institution européenne par excellence pour la défense des Droits de l'Homme, damant ainsi le pion au Conseil de l'Europe mais aussi au Conseil des Communautés.

Plus largement, l'un des points le plus commun dans la politique étrangère des trois pays qui forment le flanc Sud-oriental de la guerre froide, c'est la crainte de l'isolement. Tous, de la Grèce en 1960 à Chypre en 1970, mettent en avant la nécessité pour eux de créer des liens avec « l'Europe », sous-entendu l'Europe occidentale, dans l'objectif d'échapper à leur condition de pays en voie de développement mais aussi d'éviter de se retrouver à la merci de l'influence soviétique. Seul « l'accrochage » à l'Europe des Six puis des Neuf, peut amener au développement et à l'indépendance.

Ainsi, il est intéressant de noter qu'alors qu'une fraction relativement importante de l'opposition appelle de ses vœux la condamnation de la Grèce au Conseil de l'Europe, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'association de la Grèce à la CEE et cela va sans dire de l'appartenance à l'OTAN. Les opposants les plus notoires au régime croient en effet que les liens de la Grèce avec ces deux organisations constituent autant de garanties voire de garde-fous contre les tentations de l'aventure ou de l'extrémisme[529].

529 *Ibid.*

La Commission, dès 1960, en utilisant adroitement l'article 237 du Traité de Rome, a réussi à développer une politique cohérente vis-à-vis des pays tiers européens. Les mandats que lui a accordé le Conseil pour mener directement les négociations des accords avec la Turquie et la Grèce, lui ont permis, quoi qu'elle ait pu en dire, d'avoir une certaine marge de manœuvre. Certes, ces mandats/accords se voulaient avant tout économiques, mais étaient chargés de connotations politiques. Comment pouvait-il en être autrement ? L'Europe, coupée en deux par le Rideau de fer, était un arrière-plan trop important politiquement pour que des accords entre la principale organisation économique occidentale et des États longeant la séparation entre les deux blocs relèvent de l'anecdote. Les tensions constantes entre Commission et Conseil au sujet de la Grèce et l'impossibilité pour les États membres de contredire ou désavouer la Commission dans ses prises de position pour la défense de la démocratie en Grèce illustre cette portée politique prise dans les Accords d'association. En outre, Athènes ne put à aucun moment songer à rompre ce lien avec la CEE, l'Accord avait en effet rendu trop dépendante l'économie grecque du Marché commun. Un arrêt des échanges avec un pôle qui représentait plus de 50% de son commerce extérieur aurait eu des conséquences incalculables sur l'économie grecque : récession, chômage, dévaluation et au final, instabilité sociale pouvant aboutir à une instabilité politique. La doctrine de l'Association, énoncée par la Commission au début des années 1960, trouve ici toute sa justification, la Grèce étant désormais solidement arrimée à la Communauté et au-delà, à l'Occident. Ceci nous ramène donc à la question de la Guerre Froide dans la région. Si Chypre demande son association, c'est bien par crainte de se trouver isolée à l'autre bout de la Méditerranée, car elle place des espérances de plus grande intégration dans le bloc occidental en en devenant le « poste avancé »[530]. Lorsque la Turquie cherche à conserver ses avantages à Chypre et dans le cadre de la politique globale méditerranéenne, c'est bien au nom de la défense de l'équilibre stratégique en « Europe méridionale »[531]. La Commission, en Europe du Sud-est a une politique alignée *de facto* sur celle de l'OTAN.

La Commission, qui ne dispose pas des mêmes moyens que les États membres, va tenter de faire face aux questions et requêtes des États associés avec soin tout en ayant connaissance de sa position de force dans les négociations avec la Grèce, la Turquie ou Chypre. Les débats

530 AMAE, (Nantes), 25POI/1- M5682, Aide-mémoire reçu le 29 juin 1972 de l'Ambassade de Chypre à Paris

531 Voir organigramme de la Commission et des Services de la Direction Générale I, mention d'Europe méridionale comme région d'action de la Communauté 1968 – 1974 et AHCE ; BAC 3/1978 N° 887/1, Commission européenne, *déclaration de Osman Olcay, Ministre des Affaires étrangères de Turquie lors du Conseil d'Association CEE-Turquie du 10 décembre 1971*

autour de la fermeture ou non du Centre d'information sur les Communautés européennes à Athènes illustrent cette volonté de la Commission de maintenir les liens avec la Grèce tout en ne reconnaissant pas le gouvernement militaire. Le Centre est aussi un outil dans la politique de présence de la Commission dans la région, il lui permet de maintenir ouvert le flux d'information en provenance de la Grèce et de maintenir des contacts sur place.

Parallèlement, elle fait en sorte de ne pas bousculer le fragile équilibre politico-stratégique de la région en évitant de ne pas aller trop loin dans son « gel » de l'Accord avec la Grèce. Pour ce faire, il fallait éviter que la question grecque n'impacte sur les relations avec les autres acteurs régionaux, telle que la Turquie mais aussi Chypre.

De leurs côtés, les États membres restent concentrés sur la défense de leurs intérêts commerciaux dans les négociations avec ces nations. Les considérations idéologiques, si elles peuvent exister, passent en second plan. La France, par exemple, d'un côté, se contente de la Junte militaire grecque tant que celle-ci ne fait pas mine de trop se rapprocher du camp soviétique. Tandis que de l'autre, elle tente de garder le contrôle sur les initiatives de la Commission. Ainsi, obnubilées par leurs propres intérêts économiques et le respect de leurs souverainetés, les capitales européennes n'accordent que peu d'importance à la diffusion de la démocratie et de l'économie de marché.
La Commission, naturellement, s'engouffre dans ce vide. Ainsi, la politique communautaire repose essentiellement sur la « doctrine de l'Association » mit au point au début des années 1960 et qui doit permettre à terme d'aligner les pays associés sur les standards économiques et politiques de la Communauté. En d'autre terme, assurer la diffusion du modèle économique capitaliste et du modèle politique libéral. Cette politique aura plus ou moins de succès jusqu'au mois d'août 1970, lorsque Chypre réactive sa demande d'association. Face à cette demande, la Commission se retrouve devant des demandes contradictoires tant de la Turquie que de la Grèce, préfigurant ce qui allait être la crise chypriote de juillet 1974.

À partir du début des années 1970, la Commission mets en place une politique spécifique pour l'Europe du Sud-est qui s'articule essentiellement autour des Accords d'association. Cependant, cette activité intense au sud de la partie sud-orientale du Rideau de fer n'a que peu d'effet sur les pays qui sont de l'autre côté. Bulgarie et Roumanie ne se voient pas gratifier d'une attention particulière par la Commission. Pour cela, il faut attendre les négociations de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe.

DEUXIÈME PARTIE

« L'ATTRACTIVITE » DE LA COMMUNAUTE A L'EPREUVE : LE PROCESSUS D'HELSINKI, LA CRISE DE CHYPRE ET LA « DEMOCRATIE MILITAIRE » TURQUE

Chapitre IV. LA COMMISSION ET LE PROCESSUS D'HELSINKI : AU-DELÀ DU BILATÉRALISME, UNE « OSTPOLITIK » EUROPÉENNE ADAPTÉE À LA RÉALITÉ DE L'EUROPE SUD-ORIENTALE ?

À partir de 1972, la Communauté va pouvoir, par le biais de la CSCE, jouer un rôle dans la gestion de la division du continent. La CSCE donne l'occasion à la Communauté de mettre en place sa propre « Ostpolitik ».

Pourquoi parler d'une « Ostpolitik » ? De fait, les institutions européennes lient l'établissement de toute relation réussie avec l'Est à l'aboutissement de la politique menée par Bonn vis-à-vis de l'URSS ou de la Pologne. Plus particulièrement, elles conditionnent la mise en place d'une Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe avec les pays du Bloc communiste à la réussite des négociations entre Bonn et Moscou ou Varsovie. Ainsi, toutes négociations CEE-pays de l'Est se placent dans la bonne marche de l'Ostpolitik allemande.

Pourquoi inscrire le développement d'une politique orientale européenne dans les négociations de la CSCE ? Le développement de la présence internationale de la Communauté économique européenne reste subordonné aux questions de la Guerre froide et aux aléas de la détente entre les deux Grands. Depuis le début des années 1960, les alliés du Pacte de Varsovie n'ont cessé de proposer à l'Europe de l'Ouest une grande conférence sur la sécurité du continent[532]. A ces propositions, l'Ouest n'a jamais donné de suite, estimant qu'il y avait trop de questions en suspens et notamment celle des relations entre les deux Allemagnes qui hypothéquait toutes tentatives de régler les problèmes issus de la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Dès lors, l'Ostpolitik de Willy Brandt « était-elle une réponse européenne à une question européenne, une réponse allemande à une question européenne, une réponse européenne à une question allemande ou une réponse allemande à une question allemande ? », se demande le britannique Timothy Garton Ash, dans la première étude exhaustive de la politique à l'Est[533].

Car l'Ostpolitik de l'Allemagne de Bonn à partir de 1970 ne peut être, évidemment, sortie de son contexte européen. La bonne marche des relations entre l'ouest de l'Europe et sa partie orientale était intimement liée à la réussite de l'Ostpolitik de l'Allemagne fédérale.

Dans un rapport préliminaire de la Commission sur les possibilités offertes par l'éventuelle tenue de la Conférence, le bon déroulement du processus de l'Ostpolitik allemande est

532 Déclarations du Pacte de Varsovie, Déclaration de Bucarest 5 juillet 1966 et Appel de Budapest 17 mars 1969. Dans ces déclarations, les pays socialistes ont suggéré qu'une Conférence paneuropéenne devrait avoir comme ordre du jour deux thèmes principaux : répudiation de la force et élargissement des rapports commerciaux.

533 Thimoty GARTON ASH, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*, Random House, 1993 et Daniel VERNET, *L'Ostpolitik de Weimar à Berlin*, dans Politique étrangère, 1994.

rattaché à la possibilité de tenir la Conférence. Pour la Commission, la République fédérale devait d'abord obtenir des engagements réels de l'Est, au sujet de Berlin notamment, ou un *modus vivendi* pour négocier avec la RDA, avant de pouvoir tenir la Conférence : « Si l'un de ces éléments venait à manquer, l'Ostpolitik pourrait subir un grave contretemps »[534].

Lors de sa conférence télévisée, le président de la République française, Georges Pompidou au 1er janvier 1971, affirme que même s'il n'était pas « madame Soleil », « il n'en est pas moins vrai qu'étant donné le développement de la politique du chancelier Brandt, qui s'est traduite par la signature d'un traité avec l'Union soviétique et avec la Pologne et étant donné aussi cette négociation qui existe sur Berlin, on ne peut guère imaginer que la Conférence se réunisse sans que tout cela n'ait fait au moins des progrès. Même si j'étais de l'avis contraire, cela ne servirait à rien… »[535]

Il est clair donc que pour les membres de la Communauté, la tenue d'une conférence multilatérale avec les pays de l'Est ne peut que s'inscrire dans la continuité de la nouvelle Ostpolitik allemande. Il est tout aussi clair que la mise en place d'une conférence à l'échelle européenne reste « subordonnée à l'établissement de contacts multilatéraux en vue d'une préparation judicieuse et efficace. Les accords germano-soviétiques de Moscou, l'accord germano-polonais de Varsovie, l'accord quadripartite de Berlin […] donnent à penser que les conditions nouvelles de détente, qui sont indispensables pour que la Conférence parvienne à un résultat positif, se trouvent maintenant réunies »[536].

Pour la Communauté, il est donc nécessaire qu'avant que celle-ci ne mène sa propre Ostpolitik, celle de la République fédérale allemande ait réussi, c'est une étape incontournable à l'établissement de relations plus soutenues avec l'Est et donc à la mise en place de la Conférence.

L'objectif de ce chapitre n'est pas de faire une histoire générale des négociations entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est pendant la CSCE[537]. Tout au long des années 1960, la Commission a développé sa propre approche des relations avec les nations d'Europe du Sud-est. Petit à petit, elle a créé des ponts entre elle et cette périphérie européenne. La CSCE, donne à la Communauté et à sa Commission l'opportunité d'élargir et d'approfondir ses relations avec cette région. Ainsi, nous allons voir comment une relation bilatérale qui ne fut

534 Commission des Communautés européennes, Direction générale des Relations extérieures, *Examen de la situation actuelle en ce qui concerne le projet de conférence sur la sécurité européenne*, Bruxelles 7 mai 1971, BAC 28/1980 651, Archives de la Commission européenne, consultées en juillet 2010.

535 *Ibid.*

536 Parlement européen, Commission politique, Rome, 17/10/1972, BAC 25/1980 109.

537 Pour une revue détaillée de la CSCE voir Victor-Yves GHEBALI, *La diplomatie de la détente : la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

pas toujours satisfaisante pour la Communauté, va devenir, dans le contexte multilatéral de la CSCE un atout pour l'Europe de l'Ouest contre l'Europe communiste. Comment la Commission, dans les domaines de responsabilité qui lui sont propres, va mener une politique offensive contre les thèses soviétiques et façonner les conversations Est/Ouest sur des sujets aussi importants que les échanges commerciaux intra-européens ou bien la coopération industrielle. Comment l'URSS, bien que feignant de ne pas reconnaitre la CEE, va mener une véritable partie d'échecs contre la Commission et ses représentants pour limiter sa présence dans les négociations et la victoire de ses thèses.

De plus, la CSCE nous donne l'occasion de nous pencher sur une relation bilatérale entre Bruxelles et Bucarest. Pourquoi la Roumanie ? Car ce pays qui se voulait plus autonome que les autres États du bloc communiste soulève plusieurs questions pour le chercheur désireux de comprendre la construction d'une politique étrangère de la Communauté européenne dans cette région.

En effet, le communisme roumain dans les années 1970 se démarque des autres communismes d'Europe de l'Est, essentiellement par sa politique étrangère qui se veut « indépendante. » Cette posture de la Roumanie est bien accueillie dans le monde occidental et notamment en Italie et en France, pays membres de la CEE qui ont avec la Roumanie des liens étroits, notamment sur le plan culturel.

La posture « indépendante » de la Roumanie a-t-elle réellement eu un effet facilitateur dans les échanges entre la Communauté et Bucarest ? On peut se demander si réellement la Roumanie était « indépendante » de son propre chef ou bien si ce n'était pas une « indépendance » téléguidée depuis Moscou pour abuser les capitales occidentales. Il y a donc lieu de se demander si la CEE, grâce ou malgré l' « indépendance roumaine », a pu réellement obtenir des résultats politiques à la fois sur le plan multilatéral – pendant la Conférence – et bilatéral avec la Roumanie. Enfin, si à défaut d'une « Ostpolitik » complète, la Communauté, grâce à ses Associations avec la Turquie, la Grèce, complétée par ces « conversations » avec la Roumanie, son « intervention » dans l'affaire de Chypre et même son accord commercial avec la Yougoslavie, a mis en place une « Süd-Ost Politik ».

Les relations CEE-Roumanie intéressantes en soi peuvent aussi être vues comme un prétexte pour étudier en profondeur les mécanismes décisionnels de la CEE mis à l'épreuve d'une grande négociation multilatérale, la concernant au premier chef dans le contexte particulier de la Guerre froide.

Les États membres et les institutions mettent en place, en amont des négociations, notamment sur les questions relevant de la corbeille numéro II, une stratégie pour faire entendre la voie de

l'Europe occidentale. L'implication de la CEE en tant qu'unique entité dans les négociations ne va pas être sans conséquences sur son fonctionnement et son positionnement dans ses rapports avec le bloc de l'Est. Enfin, l'un des résultats reconnus de la CSCE fut aussi l'affirmation des Pays en voie de développement d'Europe et plus particulièrement de la Roumanie. Quelle fut son apport à la Conférence et surtout joua-t-elle un rôle dans la stratégie de l'Europe de l'Ouest contre l'Union soviétique ?

A. Le début des négociations, quelle(s) stratégie(s) pour la CEE ?

- Une stratégie « commune » au côté d'une stratégie « communautaire » ?

Si la Roumanie semblait demandeuse d'une relation avec la CEE, il n'en était pas de même, du moins officiellement, des autres pays d'Europe de l'Est. En effet, dès 1971, la Roumanie a contracté avec la Communauté des accords commerciaux. Cependant, parmi les États socialistes elle faisait figure d'exception. La question de la non-reconnaissance par les États d'Europe orientale de l'existence de la CEE aurait pu poser problème pendant les négociations et l'on aurait pu s'attendre à ce que la Communauté déploie beaucoup d'efforts pour que l'URSS et ses alliés la reconnaissent officiellement. En fait, il n'en fut rien, et ce fut la première ligne de la stratégie générale de la CEE dans les négociations avec le monde communiste pendant la CSCE.

La Communauté a accepté la situation de la non-reconnaissance : elle n'est jamais apparue comme étant demandeuse pour en bénéficier et elle n'a pris aucune initiative en ce sens. Cette politique est délibérée : d'une part, parce que les échanges commerciaux avec les pays de l'Est ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble des échanges de la CEE et, d'autre part, ils ont pu, jusqu'en 1975 être réglés dans le cadre d'accords bilatéraux conclus par les États membres. De plus, l'existence d'accords de commerce n'est pas la condition absolument indispensable à la poursuite et au développement des relations commerciales ; celles-ci peuvent être renforcées même en l'absence de tels accords. Enfin, s'ils pratiquaient une politique active pour obtenir une reconnaissance, les États membres et les Communautés pourraient être entrainés dans une négociation sur le prix à payer pour l'obtenir, or les Communautés, tout comme les États membres ne souhaitent rien négocier de plus que ce qui existait déjà entre l'Ouest et l'Est de l'Europe[538]. La question des relations de la Communauté avec les pays de l'Est à l'approche du commencement des négociations de la Conférence s'inscrit dans un double contexte : premièrement, la politique commerciale bilatérale des États

538 AHCE, BAC 28/1980 652, *Rapport du Comité politique consacré à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, 1973

membres à l'égard des pays de l'Est touche à sa fin étant donné qu'à partir du 1er janvier 1973 la Communauté aura seule le pouvoir de conclure des accords de commerce avec les pays à commerce d'État[539]. Cependant, cette nouvelle politique commune ne met pas les pays de l'Est en demeure de reconnaitre les Communautés pour signer de nouveaux accords. Simplement, les États membres ne négocieront et ne concluront plus de nouveaux accords de commerce bilatéraux. Pour les Communautés, les accords de commerce sont des instruments politiques et économiques utiles, il serait donc dommage d'y renoncer.

Pour les pays de l'Est, il existe une voie de rechange pour pouvoir continuer à coopérer économiquement avec l'Ouest : les accords dits de coopération industrielle. Selon les informations de la CEE, l'URSS serait en train de chercher les domaines où la présence de la CEE peut être récusée voire niée. » Les pays de l'Est se résigneraient à conclure des accords avec les États membres dans le domaine des instruments classiques de la politique commerciale mais ils chercheraient à développer systématiquement les relations bilatérales avec les États membres dans le domaine des accords de coopération en tenant volontairement et résolument les Communautés à l'écart »[540].

Evidemment, la presse de l'époque n'est pas au courant de toutes ces réflexions, pour elle, le simple fait que la CEE s'asseye à la même table que l'URSS est déjà un début de reconnaissance, ce que la présidence danoise va devoir immédiatement démentir afin de garder l'Union soviétique et les autres pays socialistes à la table des négociations[541].

Il faut dire que les débuts des travaux de la CSCE suscitent dans l'opinion une vague d'espoir. Mais on ne peut pas dire qu'il en soit de même pour les institutions européennes qui restent prudentes quant aux demandes du bloc communiste.

Deuxièmement, une politique de détente esquisse une normalisation progressive des relations en Europe. Au moment où les autres situations de fait en Europe sont en train d'être reconnues et acceptées, l'absence de reconnaissance des Communautés par les pays de l'Est est un obstacle à la normalisation de la situation. Plus la détente s'accentuera et plus cette anomalie sera sensible.

Pour la CEE trois « scénarios » sont donc possibles :

Soit l'URSS réussit sa politique de « limitation » de la présence de la Communauté tout en ne la reconnaissant pas. Les États membres entrent dans le jeu soviétique et maintiennent des relations bilatérales avec les pays de l'Est. Indépendamment du fait que cette politique serait

539 A l'égard de tous les autres pays, ce pouvoir est déjà passé le 1er janvier 1970 à la Communauté.

540 Rapport du Comité politique, *Op. Cit.*

541 Conseil des Communautés européennes, Secrétariat général, *Communication à la presse*, 1581 f/73 (Presse 104), Bruxelles le 31 juillet 1973

incompatible avec la normalisation de la situation en Europe, elle équivaudrait à donner à l'Union soviétique « un droit de regard partiel sur l'extension et l'ampleur de la politique d'intégration de l'Europe de l'Ouest »[542]. Ce qui n'est pas souhaitable.

Soit les États membres n'acceptent pas de substituer une action individuelle aux actions communautaires rendues impossibles par l'opposition de l'URSS et celle des pays de l'Est. Chaque partie resterait sur ses propres positions.

Ou bien, les pays de l'Est normalisent leurs rapports avec la CEE et la traitent comme tous les autres pays du monde le font depuis près de 15 ans.

Au sommet de Copenhague des 14 et 15 décembre 1973, les Neuf décident donc que dans les commissions et sous-commissions de la Conférence, la Commission européenne enverrait des fonctionnaires afin de servir d'experts techniques et que la présidence tournante parlerait au nom de la CEE en suivant une ligne définie en amont par les réunions du Conseil.

Mais les pays de l'Est ne souhaitaient pas avoir en face une Communauté soudée, parlant d'une voix unique. Ainsi dès septembre 1973, dans la commission industrielle, la République tchécoslovaque pointe sur la liste des envoyés danois – alors à la présidence de la Communauté – la présence de deux fonctionnaires de la Commission et pose la question de leur présence.

L'Union soviétique se demande alors si ces deux fonctionnaires et la délégation danoise parleront au nom de leur pays ou au nom de toute la Communauté.

L'Ambassadeur danois répond que le Danemark est membre de la CEE, ses positions seront donc similaires à celles des autres membres.

La Roumanie déclare alors qu'il ne correspondrait pas à l'esprit d'Helsinki que l'Occident se présente comme un seul bloc.

La réponse de la Commission à ces différentes prises de position des pays de l'Est va être ferme, si « la Communauté ne peut pas s'exprimer sur les matières qui lui ont été transférées. La conférence ne pourra pas traiter de ces matières »[543]. Il est donc clair que la CEE souhaite affirmer son unicité, tout du moins sur « les matières qui lui ont été transférées » et cela sans reculer devant la pression des alliés communistes. En jouant ainsi, la CEE court le risque du scénario numéro deux.

---

542 Rapport du Comité politique, op. cit.

543 AHCE, BAC 28/1980 651 Conseil des Communautés européennes, Note de Dossier, *Objet : Conférence de Sécurité à Genève*, Bruxelles le 25 septembre 1973

Le COREPER du 28 septembre 1973 confirme que la Communauté ne doit pas céder aux pressions des pays de l'Europe de l'Est, et assure qu'en cas de « crise grave », le Conseil devait être immédiatement saisi[544].

En effet, le texte de compromis élaboré par le Conseil est sans ambigüité, il prévoit expressément que les représentants de la Commission figurant sur la liste de la délégation danoise « exprimeront les points de vue communautaires dans la mesure où les compétences et procédures communautaires l'exigeront »[545].

On voit que dès le début des négociations, le bloc de l'Est tente d'enrayer toute tentative de réponse unique de la part de la Communauté.

La CEE de son côté reste ferme sur ses positions, son objectif est clairement de faire valoir une politique extérieure commune unique, mais cantonnée aux seuls domaines de compétences exclusives.

Cependant, la Commission doit aussi rester vigilante vis-à-vis des États membres qui pourraient être tentés de mener leur propre politique, autrement dit, suivre le scénario numéro un.

Ainsi le Parlement européen s'inquiète du respect des compétences européennes et de sa représentation à la CSCE. Dès octobre 1973, dans une question adressée au Conseil, le Parlement se demande pourquoi c'est le Conseil et non la Commission qui intervient alors même que des problèmes de politique commerciale viennent à l'ordre du jour. Pourquoi le Conseil n'a-t-il pas donné à la Commission, comme le prévoit le traité instituant la CEE pour les négociations commerciales, un mandat qui lui aurait permis d'intervenir au nom de la Communauté européenne ? Il est étonnant de voir que le Parlement a été informé de ce qui lui semble être une entrave à l'application du traité par la presse, et non par le Conseil lui-même[546].

---

544 AHCE, BAC 28/1980 651 Conseil des Communautés européennes, Note pour Monsieur le président F. X. Ortoli et pour Sir Christopher Soames, *objet : Sauvegarde des compétences communautaires dans le dialogue avec les États-Unis à New-York et au sein de la CSCE à Genève*, 28 septembre 1973

545 AHCE, BAC 28/1980 651 Conseil des Communautés européennes, A l'attention de M. Kawan, télex de F. Klein, le 28 octobre 1973, Bruxelles. Et voir, notamment, Angela ROMANO, "La Comunità Europea e il processo CSCE: da Helsinki a Belgrado" 134. Centro Studi sulla Storia dell'Europa Orientale, 2008 et "The main task of the European political cooperation: fostering détente in Europe. « In: Villaume, Paul and Westad, O.A, (eds.) *Perforating the iron curtain: European détente, transatlantic relations, and the Cold War*, 1965-1985. Museum Tusculanum Press , Copenhagen, Denmark, voir aussi sa these: *From détente in Europe to European détente: how the West shaped the Helsinki CSCE*, Euroclio Studies and Documents, 44. Peter Lang Publishing Group, 2009

546 AHCE, BAC 28/1980 651 Conseil des Communautés européennes, Note d'information, objet : Réponse du Conseil des Communautés européennes à la question écrite n° 251/73 de M. Patijn : *« Selon des informations parues dans la presse, le Ministre danois des Affaires étrangères, M. Andersen, aurait pris la parole au cours de la séance d'ouverture de la Conférence sur la sécurité et la coopération en sa qualité de président en exercice du Conseil des Communautés européennes. »*

Le Conseil dans sa réponse souligne bien que la première phase de la CSCE étant une phase « entre États »[547], la Commission n'avait pas été amenée à pouvoir s'exprimer mais que dans la seconde phase et notamment pour toutes les questions relevant de ses compétences, elle se trouverait représentée.

Cependant, même si États membres et Commission semblaient devoir faire front commun, on constate à la lecture des notes d'information produites entre 1972 et 1973 par la Direction générale pour les Affaires extérieures que le Conseil et la Commission n'ont pas la même vision de la stratégie à employer vis-à-vis de l'Est. Les États, par exemple, « nient » le fait que le droit de douane commun et « les limitations quantitatives » ne peuvent pas « constituer une 'monnaie d'échange' » avec les pays de l'Est. Pour les États membres, en échange de leur suppression ou de leur réduction, la CEE attendrait « des concessions » de la part de l'Est. Pour la Commission des Communautés, au contraire, la situation est « claire », « l'abandon des discriminations commerciales à notre égard […] n'est pas une concession mais le point de départ de toutes négociations »[548].

Malgré cela, la Commission continue de travailler sur les questions commerciales mais souhaite étendre la portée des négociations à des accords concrets entre la Communauté et les pays de l'Est[549]. Pour ce faire, ses services vont redoubler d'activité afin de poser sur la table des propositions détaillées et argumentées.

De fait, dès le début des négociations c'est sur la base des propositions des Neuf que se déroulent les comités. La cohésion se révèle rapidement un élément politique déterminant. Si les négociations sur les questions relevant des domaines de l'environnement ou de la technologie ne furent pas difficiles à négocier, les Neuf se heurtent assez rapidement à des difficultés lorsqu'il s'agit d'aborder des questions plus sensibles pour les États de l'Est, par

547 *Ibid.*

548 AHCE, BAC 28/1980 651, Commission des Communautés européennes, Direction générale des Relations extérieures, Note d'information, *Objet : Principes de la coopération économique liés aux problèmes de la sécurité européenne*, Bruxelles le 2 mai 1973

549 Ainsi la question de l'énergie est soulevée dans une note du 18 décembre 1973 à l'attention du Directeur général Wellenstein où il est demandé si oui ou non, la CEE peut s'engager sur la voie de négociations sur l'énergie. La question est sensible pour les États membres et la réponse d'Edmund Wellenstein « avec prudence » souligne les hésitations de la Commission et surtout son désir de ne pas froisser ses États membres sur ce sujet. Dans la même note est soulevée la question de la Méditerranée afin d' « orienter d'avantage les travaux de la CSCE vers les préoccupations de ces pays », la réponse de la Commission est « sans illusion » sur les résultats possibles d'une telle orientation. La CEE appuie les demandes des États méditerranéens non européens par une déclaration unilatérale pour leur prise en compte dans les négociations de la CSCE. Commission des Communautés européennes, Direction générale des Relations extérieures, Note à l'attention de Monsieur le Directeur général Wellenstein, *Objet : CSCE, Positions qui devront être définies avant la réunion à Bonn les 8 et 9 janvier 1974*, 18 décembre 1973, Bruxelles (réunion spéciale du Comité politique de la Commission pour la préparation de la phase finale de la Conférence)

exemple des informations fiables sur l'état des économies communistes furent difficiles à obtenir.

- Les négociations et l'affirmation de la Communauté…

De plus, le format de négociation est soumis constamment à négociation. Ainsi, les États de l'Est préfèrent la négociation multilatérale pour les principes, par exemple celui de la clause de la nation la plus favorisée, tandis qu'ils défendent une notion bilatérale stricte dans tous les domaines pratiques de la coopération (accords bilatéraux, commissions mixtes).

Les Neuf, par contre, estiment qu'en raison des systèmes économiques différents, les questions du traitement de la nation la plus favorisée devraient se faire dans un cadre bilatéral. Ils défendent d'autre part une approche essentiellement multilatérale dans le commerce, l'information, les contacts d'affaires et la coopération industrielle.

Une seconde difficulté surgit lorsque la Roumanie souhaite intégrer dans les déclarations et travaux des sous-comités la mention des intérêts particuliers des pays en voie de développement en Europe.

Face à cette demande d'un pays du bloc communiste se voulant « autonome », les Neuf vont hésiter sur la démarche à suivre[550].

La Roumanie s'oppose aux formulations de la CEE et de ses partenaires pour la classification des « pays en voie de développement de l'Europe. » La Communauté reste dubitative quant à cette opposition, ainsi le rapport du groupe *ad hoc* du 15 janvier 1975 pour la Coopération politique souligne les doutes des délégations européennes quant à arriver à un résultat d'ici l'été 1975.

Surtout si la Roumanie continue à nier aux organisations « sous-régionales », tel que le Marché commun, toute légitimité pour négocier. Selon Bucarest, seuls les États le peuvent, sur une base d'égalité et de « compréhension mutuelle »[551].

En délégitimant la CEE pendant les négociations, la Roumanie, mais aussi les autres nations orientales, vont tenter d'imposer leurs thèses et leurs priorités, notamment sur la question de la « réciprocité ».

Le problème de la définition de la « réciprocité » va être le plus complexe à dénouer entre les pays de l'Est et la CEE. Il est clair que, pour la Communauté, c'est cette définition qui est l'objectif principal. Si les Neuf veulent faire du commerce avec l'Est, il faut alors définir une

550 AHCE, Classeur CSCE, BAC 28/1980 651, Conseil des Communautés européennes, coopération politique européenne, *Projet de rapport du président du groupe ad hoc,* Genève le 4 avril 1974, CSCE *ad hoc* (74) 102 P

551 Extrait du projet de programme du Parti communiste roumain (12e partie), « La politique extérieure de la Roumanie », *Revue roumaine d'études internationales*, 4 (26) 1974, Bucarest

base commune sur laquelle se feront les échanges. Toute la diplomatie de la CEE va être de faire pression sur les délégations orientales afin que celles-ci reconnaissent la nécessité de réciprocité dans les échanges et donc de seuils quantitatifs des produits que la CEE pourrait importer. La peur de la Commission étant de voir le marché commun envahi par des produits à faible coût et de mauvaise qualité venus de l'Est. Il s'agissait avant tout pour l'Est de l'application intégrale et non conditionnelle du traitement de la nation la plus favorisée, ce qui implique dans sa conception, la libération totale et la fin des mesures « discriminatoires. » L'Est déclare que la satisfaction de ses demandes marquerait la fin de la Guerre froide économique sans qu'elles aient à être contrebalancées par des concessions de sa part.

Les divergences d'opinons et d'objectifs des États membres n'ont pas permis la définition d'une quelconque « offre»[552] que la Communauté pouvait proposer aux États de l'Est. La délégation de la Communauté a donc « improvisé » en suivant deux principes, pas de N.P.F. généralisé et réciprocité. C'est sur ce dernier thème que la CEE a le plus insisté afin de mettre les représentants orientaux sur la défensive et ainsi, le temps qu'ils passèrent à réfuter les thèses de la CEE ils ne le passèrent pas à faire passer leurs propres revendications. L'objectif de la Communauté était de faire passer le message de la réciprocité afin d'y intéresser les autres États à économie de marché du continent, et aménager le futur avec les pays de l'Est. Ainsi, on peut voir une évolution dans la nomenclature des négociations sur la réciprocité : « en septembre 1973 nous parlions de réciprocité effective, puis de réciprocité des avantages et des obligations comme stipulé dans le mandat d'Helsinki, dès 1974 nous parlions de 'l'équivalence', puis 'd'égale portée' »[553].

L'échec des tentatives du bloc de l'Est pour diviser la position des États membres sur cette question permet à la CEE d'influer définitivement sur le cours des négociations.

Ainsi, la définition obtenue dans la déclaration finale rencontre l'idée principale de la CEE qui était que, compte tenu de la « diversité des systèmes, il importait que chacune des parties concède *réellement* des avantages et contracte *réellement* des obligations qui, dans l'ensemble, étaient d'ampleur comparable »[554].

La position tenue en commun par la Communauté porte ses fruits puisque rapidement les Neuf réussissent à faire admettre un certain nombre d'idées qui se trouvent rapidement dans les textes issus des travaux des sous-commissions. Ainsi le rôle de la coopération économique

552 Rapport Comité politique, op. cit.
553 *Ibid.*
554 *Ibid.* Les mots en italiques sont soulignés par l'auteur du document.

dans le domaine de la croissance économique notamment et la nécessité de transparence sur les résultats économiques, sont admis par les pays de l'Est.

Cependant, dans le cas de la clause N.P.F., les États de l'Est refusent toute notion de réciprocité des avantages et des obligations[555]. Ce qui est inacceptable pour la Communauté.

Ainsi, jusqu'à au moins le printemps 1974, la plupart des États membres n'estiment pas que les résultats prévisibles de cette conférence justifient une réunion au sommet pour en consacrer les conclusions.

De plus, la proposition communautaire sur la possibilité de modifier les frontières d'une manière pacifique est rejetée dans un premier temps par les soviétiques.

En outre, soviétiques et américains, passant au-dessus des Neuf, souhaitent un sommet pour entériner les résultats de la Conférence. La crainte de la CEE et de ses États membres est de ne pas être consultés par les deux Supergrands, cette crainte est relayée par les journaux de l'époque, notamment *La Libre Belgique* qui parle de condominium russo-américain et de paix en Europe, « paix des superpuissances »[556].

Cette volonté d'ignorer la CEE est aussi reprise par le bloc de l'Est qui ne fait jamais mention de la Communauté. Ainsi dans le communiqué final de la réunion du Pacte de Varsovie des 17 et 18 avril 1974, alors que la question de la CSCE est abordée, il n'est fait nulle part mention de la CEE[557].

B. La Roumanie et la CEE : quelle attitude des Neuf face à Bucarest ?

- Les projets roumains…

En effet, comme nous l'avons vu plus haut, la stratégie générale du bloc de l'Est est d'ignorer la CEE. Si cette position fut souvent la seule ligne de défense et d'attaque des pays de l'Est, la Roumanie s'en démarqua. Elle fut le seul pays socialiste à développer sa propre doctrine, à définir ses objectifs de manière détaillée et à les suivre scrupuleusement pendant les négociations. Ce que les négociateurs de la CEE durent prendre en compte dans leurs calculs. Depuis l'avènement de Ceauşescu, les chancelleries occidentales semblent se réjouir d'un réveil national roumain qui pourrait lézarder le bloc de l'Est[558].

555 *Ibid.*

556 *La Libre Belgique*, « Comment les soviétiques voient la détente », 22 /10/1974.

557 Direction générale des Relations extérieures, note à l'attention de M. le Directeur F. Klein, *Objet : Déclaration en faveur de la coopération économique européenne dans le communiqué final de la réunion du Pacte de Varsovie*, Bruxelles, le 23 avril 1974,

558 Classeur CSCE BAC 28/1980 651. Commission européenne, *Les relations entre la CE et les pays de l'Europe de l'Est*, Bruxelles, CE, 1990.

Était-ce pour prouver son indépendance que la Roumanie, tout au long des années 1970, va multiplier les avances vers les institutions communautaires ? Ou bien jouait-elle une partition préparée depuis Moscou ?

En 1971, seule la Roumanie avait déposé une demande auprès de la CEE pour faire partie du système de préférence généralisée. La CEE est d'accord et inscrit la Roumanie le 1er janvier 1974, le seul autre pays de l'Est à y être inscrit est la Chine[559]. Durant toute la durée de la CSCE, la Roumanie allait faire preuve d'une grande activité, faisant des propositions de projets et/ou des résolutions nombreuses et détaillées.

Le grand projet de la Roumanie de Ceausescu est la création d'un organisme permanent de collaboration des pays européens « pour l'instauration de relations nouvelles entre tous les États du continent, pour l'extension continue de leur collaboration. Il convient de trouver les voies à même de mener à l'adoption de mesures de désengagement militaire »[560]. Mesures devant mener à terme à la transformation des Balkans en une zone exempte d'armes atomiques et sans bases militaires.

La Roumanie s'écarte quelque peu de la ligne générale des pays de l'Est et se prononce pour des suites institutionnelles sous forme d'un organisme permanent, qui se réunirait à intervalles réguliers dans les capitales des États participants, selon le principe de la rotation. Pour les Roumains, la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies est la seule entité régionale européenne, mais elle ne couvre pas tous les domaines que requièrent les négociations. La Roumanie cherche à établir un corps politique à l'échelle de l'Europe où les nations seraient représentées et discuteraient des problèmes. Un ensemble d'institutions multilatérales qui tendrait à devenir indépendant et permanent[561].

Une organisation permanente européenne ne surpasserait pas les États, même si ses institutions doivent devenir indépendantes et permanentes. Au contraire, elle en assurerait l'indépendance pleine et entière. En ce sens, la Roumanie reprend la même position que tous les partis communistes d'Europe et notamment le PC français :

« Nothing is more fallacious than the claim that cooperation may not be possible without the instauration of a supranational authority. On the contrary, cooperation presupposes the equal

559 Frank NICOLETTE, « Roumanie: une indépendance en trompe l'œil », *Politique Internationale*, Paris, 1986.

560 Rapport présenté à la conférence nationale du PCR, 19-21 juillet 1972, Nicolae Ceauşescu, Revue romaine d'études internationales, Bucarest 1972.

561 A rapprocher de la suggestion faite par le président du Mouvement pour une Europe Indépendante (fr) Michel de Grailly : « Un forum international de rencontre et de discussion à tous les États européens quel que soit leur régime politique ou social » *Le Monde*, 24 Novembre 1970 dans Dr Nicolae Ecobescu Sergiu Celac, Reflection on the organisational framework of securité and cooperation in Europe, *Revue roumaine d'études internationales*, 1(11), Bucarest, 1971.

rights of nations, and consequently, no interference in their affairs. Otherwise it is no longer cooperation that we speak of, but submission to the force of one nation (or group of nations) which is, from a political or economic point of view, the most powerful »[562].

Pour la Roumanie, il s'agirait, en s'insérant dans un ensemble à l'échelle européenne, d'assurer définitivement son indépendance.

En mettant en avant sa présence elle dame le pion à l'URSS qui voudrait représenter tous les pays socialistes à l'extérieur du bloc communiste.

Les travaux destinés à la préparation de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe ont dès le début reflété la préoccupation de la Roumanie de créer de nouveaux principes pour les relations entre États et d'adopter des mesures pour la mise en œuvre de ceux-ci.

C'est ainsi que dès le début des travaux de la réunion préparatoire d'Helsinki, sur une proposition de la délégation de la Roumanie, a été établi la norme de la participation en tant qu'État indépendant et dans des conditions de pleine égalité, sur la base de « l'égalité souveraine. » En effet, dans la conception de la Roumanie, la sécurité sur le continent ne peut être réalisée qu'en faisant reposer les relations entre les pays sur de nouveaux principes, à savoir l'égalité en droits de tous les États nonobstant le régime social, l'étendue territoriale, la situation géographique, l'appartenance ou la non-appartenance aux alliances militaires ; le respect du droit de chaque État à une existence libre, à l'indépendance et à la souveraineté ; la non-ingérence sous aucune forme et sous aucun prétexte, dans aucune circonstance, dans les affaires intérieures des États ; l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale ; l'exclusion définitive, dans les rapports entre les États, de la force ou de la menace de recourir à la force, des pressions et des menaces d'intimidation afin de trouver, en toutes circonstances, des solutions politiques, pacifiques ; l'avantage réciproque des États dans leur collaboration, sur divers plans, tout en tenant compte de la nécessité de soutenir les efforts des pays en voie de développement[563].

Le premier document de la réunion préparatoire présenté par la Roumanie[564] prévoyait que tous les États participent à la réunion multilatérale préparatoire en tant qu'États indépendants et souverains dans des conditions de pleine égalité quels que soient leur système social, leur ordre de grandeur, leur niveau de développement, leur appartenance ou non-appartenance aux

562 Jacques DENIS et Jean KANAPA, *Pour ou contre l'Europe ?* Paris, Editions sociales, 1969, p. 212 dans *Ibid.*

563 Discours de Son excellence George Macovescu, Ministre des Affaires étrangères de la République socialiste de Roumanie à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, le 14 juillet 1973, 18 pages.

564 AHCE, *Ibid.*, CESC/HC.1 du 23 novembre 1972.

alliance militaires ; d'autre règles préconisées par ce document étaient la participation plénière aux travaux, l'adoption de toutes les décisions par consensus et la direction des travaux par les représentants de tous les pays participants par rotation.

Dans les propositions de la délégation roumaine on envisageait d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence un thème intitulé « Réalisation de la sécurité européenne et non recours à la force ou à la menace par la force dans les relations mutuelles entre États en Europe, principes fondamentaux des relations mutuelles entre les États en Europe ». Dans le cadre du mandat qui devait être établi pour la Conférence, la délégation roumaine préconisait la formulation claire, précise, et complète, des principes et de l'engagement des États participants à respecter et appliquer ces principes dans leurs relations mutuelles sans exception aucune. Il était même proposé d'adopter des mesures concrètes en vue d'exclure l'emploi de la force et la menace par la force dans les relations entre les États participants. Des pays Neutres, comme la Suisse et l'Autriche, soutenaient les objectifs roumains en faisant des propositions similaires. La délégation suisse proposait des mesures destinées à assurer le règlement des différends par des moyens pacifiques alors que la délégation autrichienne se référait à des mesures destinées à assurer l'application pratique des principes en Europe.

Pour la Roumanie, édifier la sécurité signifiait garantir à chaque État européen qu'il se trouve à l'abri de tout acte d'agression, de toute atteinte à sa souveraineté ou à son indépendance et de toute violation de celles-ci, qu'il peut se développer librement, conformément à ses intérêts, sans aucune intervention extérieure, dans les conditions d'une coopération de plus en plus large. L'organisation pour la sécurité et la collaboration en Europe se présente dans la conception de la Roumanie comme une forme d'association entre États souverains, fondée sur leur entente expresse et librement exprimée, appelée à protéger les droits souverains des États dans le processus de coopération aussi bien dans l'ensemble, par les dispositions expresses des documents constitutifs, que dans l'application des différents programmes et projets d'intérêt général européen.

L'égalité souveraine trouve son application dans cette nouvelle organisation. Ce principe développé par le parti communiste roumain vise à placer tous les États sur un même pied d'égalité, cette politique avait surtout des visées intérieures car elle était liée à la propagande du régime mettant en scène Ceauşescu comme protecteur de l'indépendance nationale. En

affirmant l'égalité entre tous les États, le PCR tentait de se mettre au même niveau que le Kremlin afin d'assurer l'indépendance de la Roumanie[565].

De même, le projet roumain prévoit le respect du droit de chaque État d'établir et de conduire librement ses relations avec les autres États conformément au droit international ; le droit de chaque État participant d'être ou non membre d'une organisation internationale, de devenir ou non partie à des traités bilatéraux ou multilatéraux y compris à des traités d'alliance, ainsi que le droit à la neutralité. Le droit d'établir et de développer librement sa politique étrangère se trouve ainsi inscrit pour la première fois expressément dans un document concernant les relations entre États.

Les États participants ont élaboré un ensemble de mesures qui ont pour objectif de rendre effectif le non recours à la force et à la menace par la force dans leurs relations mutuelles.

Cette action a été entreprise en grande partie sur l'initiative et ayant pour base les propositions de la Roumanie présentées le 19 novembre 1973[566] et le 1er février 1974[567]. Elle se base sur les propositions présentées par les États participants, concernant le contenu et l'application des principes.[568]

De plus la Roumanie obtient satisfaction pour le classement en « pays européens les moins développés »[569] des États de la péninsule balkanique, tandis qu'un organisme pour les problèmes de la sécurité et de la coopération européenne est créé[570].

---

565 Corneliu MANESCU, « La politique extérieure du parti communiste roumain et du gouvernement roumain - facteur actif de l'instauration des principes d'éthique et de légalité internationale dans les relations entre États », *Revue roumaine d'études internationales*, 2(12), Bucarest 1971.

566 Doc. CSCE/II/B/2.dans *Ibid.*

567 Doc. CSCE/II/B/II/Rev.1. dans *Ibid.*

568 Certaines propositions présentées se réfèrent à l'ensemble des principes (l'URSS, doc. CSCE/I/3 du 4 juillet 1973, la Yougoslavie, doc. CSCE/I/28 du 6 juillet 1973, la France doc. CSCE/II/12 du 9 octobre 1973) ; d'autres proposition se réfèrent à différents principes (égalité souveraine : la Roumanie, doc. CSCE/II/A/18 du 28 janvier 1973, la République démocratique allemande, doc. CSCE/II/A/19 du 28 janvier 1973 ; le non recours à la force ou à la menace par la force : la République fédérale d'Allemagne, doc. CSCE/II/A/3 du 24 septembre 1973 ; l'intégrité territoriale : la République fédérale d'Allemagne, doc. CSCE/II/A/3 du 24 septembre 1973, l'Espagne, doc. CSCE/II/A/13 du 8 novembre 1973 ; le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : la Grande-Bretagne, doc. CSCE/II/A/7 du 3 octobre 1973 ; le Saint-Siège, doc. CSCE/II/A/10 du 9 octobre 1973, la Suisse, doc. CSCE/II/A/27 du 2 mai 1974 ; le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : les Pays-Bas, doc. CSCE/II/A/8 du 3 octobre 1973 ; la coopération entre les États : la Belgique, doc. CSCE/II/A/9 du 8 octobre 1973 ; l'exécution de bonne foi des obligations assumées : la Turquie, doc. CSCE/II/A/11 du 19 octobre 1973 ; les Pays-Bas, doc. CSCE/II/A/14 du 13 décembre 1973).

569 Rappelons que le paragr. 6 du préambule général de la deuxième corbeille tient compte des « intérêts des pays en voie de développement du monde entier, y compris ceux d'entre les pays participants tant qu'ils se trouvent en voie de développement du point de vue économique. «

570 Mais la Roumanie n'était pas la seule à réclamer un tel organisme. Dans les déclarations faites au commencement des consultations de Dipoli, les Ambassadeurs d'Autriche, de Malte, de Norvège, de Suède et de Yougoslavie ont relevé la nécessité des conséquences institutionnelles de la Conférence. Pendant les consultations multilatérales d'Helsinki, six pays ont présenté des propositions élaborées touchant les conséquences de la Conférence enregistrées comme documents officiels des consultations et ordonnées dans le

Selon l'opinion du gouvernement roumain, la sécurité des peuples européens ne peut devenir une réalité que dans les conditions d'une répudiation de la menace par la force, du respect de la personnalité et du droit à une existence libre et indépendante de chaque nation, de la collaboration entre les États du continent dans un climat de compréhension et de détente. Le parti communiste et le gouvernement roumain attachent, en même temps, une importance particulière à la transformation des Balkans en une zone de la paix, de bon voisinage, sans armes nucléaires.

Pour comprendre clairement quel fut l'apport de la Roumanie pendant la CSCE, il nous faut comparer avec les autres États. Notamment leurs positions vis-à-vis du concept de sécurité ou d'égalité entre États.

L'étude des positions des États à l'endroit du concept de sécurité et de coopération européenne commence sans conteste par l'observation de leur mode de concevoir le processus d'édification de la sécurité sur le continent. « Qu'est-ce que la sécurité ? » est une question posée à Helsinki et qui a reçu plusieurs réponses.

À cet égard, il est à observer que la Roumanie a abordé multilatéralement les problèmes de la sécurité et de la coopération européenne. Suivant l'opinion du gouvernement roumain, la sécurité européenne doit être conçue comme un système d'engagements clairs et précis, acceptés librement par tous les États, accompagnés de mesures concrètes à même de leur offrir des garanties absolues d'être à l'abri de tout acte d'agression et de se développer librement, conformément à leurs intérêts et à leur volonté, en collaborant sur la base des principes fondamentaux du droit international.

La totalité des documents examinés révèle l'existence d'un concept de sécurité exprimé explicitement chez 17 des États participant à la Conférence : la République démocratique allemande, la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Canada, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, l'URSS, la Yougoslavie. L'analyse des concepts impose quelques conclusions qu'il importe de noter :

L'importance accordée au rôle de tous les pays dans le processus de l'édification de la sécurité européenne, idée formulée avec des nuances caractéristiques par 13 pays – la Grande-Bretagne, le Canada, l'Espagne, la Hollande, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la principauté de

---

panier n°4. Document suisse CESC/HS/27 Rev.1 du 9 février 1973 : la Suisse (CESC/HC/10), l'URSS (CESC/HC/11,CESC/HC/33), la Roumanie (CESC/HC/13), l'Autriche (CESC/HC/20), la Yougoslavie (CESC/HC/23), l'Espagne (CESC/HC/26 Rev. 2/Add.1). Certains États, le Danemark et la Finlande, ne font que mentionner l'importance des conséquences de la Conférence sans faire de précisions.

Liechtenstein, la Roumanie, la Suède, la Suisse, le Saint-Siège, la Yougoslavie[571] – qui partagent l'opinion de la Roumanie, en insistant sur la contribution nécessaire de tous les pays au processus d'édification de la sécurité européenne.

La viabilité en Europe d'un système de sécurité basé sur l'existence des blocs militaires sur « l'équilibre de forces », a été contestée par l'Italie, la Roumanie, la Suisse, le Saint-Siège, la Yougoslavie. Dans la conception roumaine, « la division de l'Europe en blocs militaires opposés, l'accumulation immense d'armements dans les arsenaux des États, la présence des troupes et des bases militaires étrangères, les pratiques discriminatoires et les barrières artificielles qui entravent la voie de la collaboration fructueuse entre les pays sont incompatibles avec la sécurité européenne, constituant autant de facteurs générateurs de tension, de suspicion et de méfiance, sources potentielles de nouveaux conflits. Il est grand temps de mettre fin, ensemble, à cette situation »[572]. La sécurité et la coopération européenne ne peuvent être réalisées, selon la Suisse, sur la base fragile de « l'équilibre de forces » ; l'Italie relève l'évolution contemporaine vers « une politique dynamique, visant à dépasser une phase de suspicion profondément enracinée » ; la Yougoslavie estime que l'idée même de convoquer la Conférence est une reconnaissance de la « nécessité de fonder la paix et la sécurité en Europe sur des bases plus stables et plus solides que les groupements militaires » ; suivant l'opinion du Saint-Siège, « une sécurité s'appuyant exclusivement sur l'équilibre de la terreur n'est ni suffisante, ni tout à fait sûre . «

De l'autre côté, la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Grèce et le Luxembourg ne souhaitent pas remettre en cause les alliances. Ce que la Roumanie dans son discours officiel critique, qualifiant ces positions « d'anachroniques »[573].

- … partie de la stratégie orientale ?

Il est difficile de saisir, à la simple lecture des discours et des positions défendues par la Roumanie pendant la Conférence, les buts réels de sa politique. Dans un premier temps, on peut croire que Bucarest tente, par son activisme, à faire reconnaître sa voix et à se placer au même niveau que l'Union soviétique. Cette volonté, nous l'avons vu, embarrasse l'URSS et ses alliés dans ses mouvements contre les positions occidentales, et si elle est dans un premier temps toujours bien accueillie par les États de l'Ouest, c'est ensuite le scepticisme qui prend place dans les chancelleries d'Europe de l'Ouest vis-à-vis des positions roumaines. De fait, Bruxelles, mais aussi Paris ou Londres vont d'une main refuser les propositions roumaines de

571 Statement given by United Kingdom Foreign and Commonwealth Secretary, Sir Alec Douglas-Home, to the Conference on Security and Co-operation in Europe. Helsinki, 5 juillet 1973, 8 p.

572 Op. cit. Discours de Son excellence George Macovescu.

573 *Ibid.*

création d'un organe permanent paneuropéen et d'une autre vont laisser Bucarest faire des propositions sur le principe d'égalité souveraine ou sur la demande de classification des Balkans en pays européens les moins développés. Ce principe et cette nouvelle nomenclature se retrouvent ensuite dans la déclaration finale alors que Moscou ne soutien aucune des propositions roumaines, voire s'y oppose.

Il faut cependant noter que vers la fin des négociations, le compromis final s'est conclu entre la Communauté et la délégation soviétique[574].

Ce qui pourrait corroborer la thèse de certains pour qui l'indépendance de la Roumanie fut créée par le Kremlin. L' «indépendance roumaine » n'aurait cessé de servir de « ballon d'essais » et a été utilisée comme antenne de transmission et de réception entre les deux blocs. Si le Kremlin n'a pas jugé nécessaire d'écarter Ceauşescu, comme il a dû le faire pour Dubcek ou Karmal, c'est que « l'indépendance roumaine » servait ses intérêts[575].

D'un autre côté, si la Roumanie fait preuve de détachement vis-à-vis de l'URSS c'est parce que celle-ci, en déstalinisant à partir de 1954, ne pouvait plus être un allié sûr pour le PC roumain et soutenir sa main de fer sur le pays. Ceauşescu bénéficie à l'intérieur des retombées d'une politique extérieure interprétée par l'Occident comme une politique d'indépendance nationale dont on oublie qu'elle demeure au service de l'Internationale.

Pour l'Union soviétique, l'établissement d'un tel système à l'échelle européenne est une aubaine pour avoir un droit de regard sur les affaires occidentales et ainsi freiner l'intégration européenne.

De son côté, la CEE n'est certes pas contre l'établissement d'institutions de coopération internationale mais celles-ci ne doivent pas avoir de pouvoir surpassant ceux des institutions occidentales. La position soviétique se veut plus forte sur les questions d'institutions, un forum global au pouvoir étendu où chaque nation serait représentée avec un droit de vote sur des questions politiques selon son poids économique ou de population[576].

La CEE accueille l'activisme roumain avec une certaine méfiance. Car les projets roumains ne coïncident pas avec les objectifs communautaires.

---

574 Commission des Communautés européennes, *Rapport sur la 2ième phase de la CSCE, Genève 18 septembre 1973 – 21 juillet 1975*, Genève 21 juillet 1975

575 Commission européenne, *Les relations de la Communauté européenne avec le COMECON et ses membres de l'Europe de l'Est*, Europe Information, Relations extérieures, 1989 et Stefan ANDREI, Ministre des Affaires étrangères de la République socialiste roumaine, « La conception du parti communiste roumain sur les relations internationales contemporaines », *Revue roumaine d'études internationales*, n° XV, 3 Bucarest, 1981

576 Mais le projet soviétique restera relativement flou pendant toute la durée des négociations et empruntera au final beaucoup aux propositions roumaines, voir Commission des Communautés européennes, note de réflexion, *suite de la CSCE en corbeille II*, Genève 5 mars 1975

Le premier de ces intérêts est bien sûr de ne pas remettre en cause la construction communautaire. La Commission ne souhaite pas la création d'institutions à l'échelle paneuropéenne ou alors avec de faibles pouvoirs : « […] on peut se demander si ces hauts fonctionnaires doivent pouvoir se saisir de n'importe quel problème traité directement ou indirectement à la CSCE dans la Commission II. […] peuvent-ils évoquer de façon « ad-hoc » la question énergétique ou la sous-alimentation […] ? Les dangers signalés par la création d'un organe permanent pour l'intégration européenne se représenteraient si une telle latitude était laissée aux hauts fonctionnaires »[577].

Le maintien d'un dialogue paneuropéen inquiète les États membres et la Commission. Il pourrait être utilisé par Moscou « pour faire obstruction au développement de la coopération entre les Neuf grâce à des initiatives calculées visant à proposer une coopération à l'échelle de toute l'Europe »[578].

Il est fermement impossible d'envisager « de rendre progressivement obligatoires des consultations politiques bilatérales ou multilatérales sur toutes les questions d'intérêt commun, comme le propose l'Union soviétique »[579].

La création d'un mécanisme de consultation politique présente des inconvénients évidents qui incitent la CEE à une grande prudence :

« Il pourrait fournir à l'URSS le moyen de s'ingérer dans les initiatives que les Neuf pourraient prendre dans le cadre de la coopération européenne. Toutes mesures que nous nous proposerions de réaliser dans ce domaine pourraient être critiquées et on nous demanderait d'en envisager la réalisation non sur le plan de la Communauté européenne, mais sur un plan paneuropéen »[580].

Certains de ces principes, notamment ceux à portée territoriale, restent délicats pour les Neuf. Leur principal objectif est de préserver la possibilité de changements pacifiques des frontières. Cependant, les Neuf discernent une possibilité intéressante pour leur diplomatie de mettre en difficulté le camp de l'Est :

« En revanche, plusieurs des principes contiennent des virtualités intéressantes pour le développement des rapports Est-Ouest dans un sens favorable à nos positions : d'abord l'idée clé de l'application des principes à et par tous les États, quel que soit leur régime, et également le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le droit des peuples

577 *Ibid.*
578 *Ibid.*
579 *Ibid.*
580 AHCE, Classeur CSCE, Op. Cit., Coopération politique européenne, RM (73) 20 CP, *Objectifs et stratégies des Neuf à la CSCE*, Copenhague, le 13 novembre 1973.

à disposer d'eux-mêmes et la coopération entre États. Il nous appartient de tirer parti au maximum de ces possibilités »[581].

La poursuite du processus multilatéral peut avoir d'importants avantages pour les Neuf. Elle pourrait mener plus loin la discussion de certaines questions de grand intérêt pour elle, surtout dans le domaine de l'information et des problèmes humanitaires, dont la discussion dans un cadre international a été pour la première fois acceptée par l'Est comme légitime. L'objectif de la CEE serait alors de faire pression sur l'URSS pour la mise en œuvre effective des mesures agréées et d'en proposer d'autres. La stratégie de la main tendue vers le bloc de l'Est serait alors une preuve que l'intégration européenne à l'Ouest ne se fait pas au détriment de l'Est.

De plus, la CEE a pour stratégie de soutenir l'égalité des États participants afin de permettre aux pays socialistes une action plus indépendante par rapport à l'URSS. En ce sens, l'action de la Roumanie, bien que compliquant la tâche des négociateurs de la Communauté lors de la CSCE, conforte cette approche. Les propositions roumaines sont scrutées par les représentants des États membres pour pouvoir ensuite être tournées contre l'Union soviétique. Dans cette partie d'échecs qui se joue entre Europe occidentale et Union soviétique, la Roumanie joue le rôle du cavalier, pièce passant par-dessus les autres, difficilement contrôlable et ouvrant des brèches dans le bloc socialiste. En effet, la suractivité de la Roumanie lors de la Conférence oblige les alliés de Bucarest à se concerter entre eux et avec Moscou pour savoir quelle position prendre. Ce faisant, ils ne prennent pas le temps de discuter des propositions de la CEE. Par exemple, la CEE hésite à « laisse(r) s'épuiser le débat dans l'organe spécial de travail en continuant à tabler sur un comportement négatif des pays du Pacte de Varsovie vis-à-vis des projets roumains et helvétiques » ou bien « manifester une certaine ouverture vers les éléments tirés des projets déposés par la Suisse et la Roumanie qui pourraient être acceptables par tous les pays des Neuf »[582] pour atteindre ses objectifs sur la circulation des travailleurs.

Il est clair que pour la Communauté, la Roumanie peut jouer un rôle de « levier » contre les positions de l'Union soviétique, il est d'ailleurs proposé dans les réunions de la coopération politique, une telle utilisation des propositions roumaines : les utiliser contre celles de l'Union soviétique[583].

---

581 *Ibid.*

582 Document CSCE CP (73) 79 classeur CSCE BAC 28/1980 651.

583 AHCE, Classeur Op. Cit., Commission européenne, délégation permanente auprès des organisations internationales. Note à l'attention de M. de Kergolay Rapport sur la réunion du groupe ad hoc du 30.10.73 *Utilisation à des fins tactiques, des projets italien, roumain et suisse suggestion de la délégation italienne*

C. Les négociations de la CSCE, une Ostpolitik européenne ?

- La corbeille II : compétences de la Commission

Du point de vue économique, la CEE a pu faire passer ses propositions lors des sous-commissions de la deuxième corbeille.

Celle-ci a toujours occupé une place plutôt marginale au sein de l'exercice général de la CSCE. Son enjeu était loin d'atteindre l'importance politique de celui de la première corbeille (problème des frontières). Quant à son objectif, il consistait moins à ouvrir des perspectives entièrement nouvelles comme la troisième corbeille qu'à consolider ou élargir une coopération déjà bien établie tant sur le plan bilatéral (cas des relations franco-soviétiques par exemple) que multilatéral (activités de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies : CEE-ONU). Cela explique dans une large mesure que le document sur la « Coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement » ait été, excepté sur un point particulier (le traitement de la nation la plus favorisée), conçu sans trop de douleur. En dépit d'un aspect extrêmement touffu dû à sa longueur et à la diversité de ses champs d'application, ce texte est, au moins dans sa lettre, le moins ambigu peut-être de l'Acte final. Il n'en découle cependant pas que les « lectures » des États participants soient parfaitement convergentes.

La coopération dont le document de la deuxième corbeille pose les fondements et aménage les modalités générales ou concrètes se trouve en effet, quant à sa finalité, interprétée de façon différente. À l'Est, cette finalité est surtout d'ordre politique : les pays socialistes perçoivent la coopération comme devant permettre de faire progresser de façon plus rapide et plus efficace leur potentiel économique, c'est-à-dire en dernier ressort de renforcer la position du socialisme dans le monde.

Pour l'Est, la résolution des problèmes économiques entre les deux blocs est l'un des éléments déterminants pour la continuation de la détente.

« L'élimination des facteurs qui freinent le commerce intereuropéen, la solution des problèmes liés à la pratique de certains droits de douane, de restrictions quantitatives, de réglementation administrative ou d'un autre ordre qui introduisent des discriminations entre les différents États du continent tiendraient un rôle important. Sans doute, si nous voulons demeurer sur le terrain des réalités, nous ne pouvons ignorer l'existence des organisations économiques sous-régionales constituées en vertu de certaines considérations historiques.

---

concernant les sujets à l'ordre du jour de la réunion du sous-comité CSCE du 17 octobre 1973, Genève le 31 octobre 1973.

[…] En même temps, ils (les économistes roumains) ne peuvent pas ne pas enregistrer avec inquiétude les tendances à rétrécir les relations avec d'autres pays qui apparaissent dans le cadre du Marché commun »[584].

Pour l'Ouest (y compris les neutres), la coopération est commandée avant tout par l'interdépendance économique du monde et, au-delà des avantages purement mercantiles qu'elle procure à chacun, doit contribuer au relâchement général des tensions ainsi qu'à l'abaissement des barrières artificielles entre les systèmes et les hommes. Enfin, les non-alignés avec la Roumanie assignent à la coopération une finalité éthico-économique qui est de favoriser les intérêts des pays en voie de développement du monde entier, à commencer par ceux des « pays en voie de développement d'Europe ». C'est à partir de là qu'il faut examiner la mise en œuvre des recommandations de la deuxième corbeille sur le triple plan unilatéral, bilatéral et multilatéral.

Cependant, les recommandations issues de la CSCE vont ne servir que de « contexte » aux accords survenant après 1975 entre CEE et Pays de l'Est.

Les diverses dispositions de la deuxième corbeille impliquant une action au niveau unilatéral sont surtout concentrées dans la section sur les échanges commerciaux. Elles concernent l'amélioration des contacts et facilités d'affaires ainsi que de la diffusion de l'information économique et commerciale. Elles visent à réaliser une meilleure connaissance de la situation des marchés étrangers et un accès plus facile à ceux-ci.

Les pratiques de l'Ouest correspondent déjà en général aux recommandations de l'Acte final. Le Danemark, par exemple, procède à une enquête, dont les résultats sont communiqués aux autres États participants à Belgrade, sur les procédures relatives à l'établissement de sociétés étrangères sur son territoire[585]. D'autres pays (Portugal, Turquie, Grèce, Italie) ont, de leur côté, entrepris d'améliorer la présentation, la précision ou la régularité de leurs informations statistiques[586].

Pour les pays de l'Est, les dispositions pertinentes de la deuxième corbeille appelaient au contraire un effort beaucoup plus important – et donc plus difficile – d'adaptation. Dans le domaine des contacts et facilités d'affaires, quelques perspectives modestes

584 Costin MURGESCU, « Aspects économiques de la conférence générale européenne pour la sécurité et la coopération », *Revue roumaine d'études internationales*, 2 (8) Bucarest 1970.

585 Voir Union interparlementaire, doc. EUROPE/INF/11 ANNEXE I, p. 22 (communication du groupe danois, 15 novembre 1976).

586 Voir First Semi-annual Report by the President to the Commission on Security and Cooperation in Europe. Report Submitted to the Committee on International Relations. Washington, U.S. Government Printing Office, 1976, p. 32.

d'assouplissement ont commencé à se dessiner. Ainsi, en vertu d'un décret d'octobre 1975, les entreprises étrangères apportant une contribution « considérable » aux relations économiques avec la Tchécoslovaquie sont en demeure de demander l'autorisation d'établir dans ce pays à partir du 1er janvier 1976 des représentations commerciales[587]. Un décret bulgare fut arrêté dans le même esprit et sous des conditions plus ou moins similaires en décembre 1975[588]. En Pologne, les anciennes ordonnances relatives au statut et aux activités des représentations économiques étrangères ont été amendées tandis que, selon les autorités du pays concerné, « les possibilités d'investissements étrangers dans certains secteurs de l'économie ont été étendues »[589]. A peu près à la même époque, quatre entreprises se trouvaient avoir installé effectivement des représentations à Sofia[590]. Une firme ouest-allemande et quelques firmes américaines furent autorisées à ouvrir un bureau à Moscou[591]. Enfin, la RDA répondit favorablement à la seule entreprise américaine ayant présenté une demande similaire à Berlin et montra une certaine diligence à lui fournir les facilités matérielles et techniques nécessaires[592]. Si les avancées que nous décrivons semblent timides, elles sont toujours quelques choses comparées au domaine de la diffusion des informations économiques et commerciales. Dans ce champ de négociation où les pratiques de l'Est ne sont pas monolithiques, on ne signale guère de véritables améliorations sur le plan quantitatif ou qualitatif[593].

Ce bilan n'est pas jugé avec enthousiasme par l'Ouest. Les facilités offertes désormais par la Tchécoslovaquie et la Bulgarie existaient déjà dans la plupart des autres pays socialistes bien avant Helsinki. Par ailleurs, la portée des nouveaux accords de coopération n'est pas particulièrement étendue : dans le cas de la Tchécoslovaquie par exemple, les accords restent souvent soumis au principe d'un renouvellement semestriel[594]. Enfin, l'accroissement relatif du nombre de représentations économiques étrangères est une mesure sans grande portée tant que les conditions réelles du marché restent peu ou mal connues des investisseurs potentiels.

Au niveau d'action bilatérale, le terrain parcouru est difficile à évaluer avec précision, car l'Acte final n'énonce ici que des orientations générales et vagues. Certes, de nombreux

587 Voir Assemblée de l'Atlantique Nord, doc. T 156 CIC (76)8, p. GER-1 (document préparé par le Bundestag de la RFA) ; Union interparlementaire, doc. EUROPE/INF/II ANNEXE I/Add. 1 (communication du groupe de la RFA, 7 janvier 1977).

588 *Ibid.*

589 Voir Union interparlementaire, doc. EUROPE/INF/11 ANNEXE I, p. 37 (communication du groupe polonais, 6 janvier 1977).

590 Voir First Semiannual Report, op. cit., p. 33.

591 *Ibid.* et Nouvelles Atlantiques, n° 851, 29 juillet 1976.

592 *Ibid.*

593 *Ibid.*, pp. 24-32.

594 *Nouvelles Atlantiques*, n° 851, 29 juillet 1976.

accords de coopération (France - URSS, Pologne - RFA, Yougoslavie - Italie, etc.) furent conclus après le sommet d'Helsinki.

La poursuite du dialogue CAEM-CEE fut aussi un des résultats de la Conférence. Ce résultat ne fut pas l'un des moindres si l'on regarde la longue et chaotique histoire des relations entre la Communauté et le CAEM.

- La Communauté et le CAEM : les limites d'une relation

Le CAEM est né le 25 janvier 1949, six pays de l'Europe de l'Est, l'URSS, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie forment le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle.

Il faut attendre 1962 et une « recommandation » de son secrétariat, pour que la nature de l'organisation se précise. Cette « recommandation » invite les États membres à coordonner leurs plans de développement économique pour qu'ils puissent être l'objet de changements imposés par les impératifs de l'un ou l'autre membre selon le principe de la « division internationale du travail. » Ce qui souleva des oppositions, notamment de la Roumanie, laquelle craignait que ses projets de développement industriel puissent être sacrifiés pour soutenir ceux des autres pays, lui réservant un rôle de simple fournisseur de produits agricoles et de matières premières.

Les relations entre la CEE et le CAEM se résument en trois phases. La première phase est un refus de reconnaissance qui s'achève en 1971.

En effet, les tentatives hésitantes de la Communauté dans les années 1960, pour adopter une position commune dans les relations commerciales avec les pays du Comecon se sont heurtées au refus soviétique de reconnaitre juridiquement la CEE, et d'établir des relations avec ses institutions.

Les vingt années de la première phase correspondent à la période que l'on peut appeler « des slogans », où dans les pays du bloc socialiste en général l'idéologie dominait toutes les relations sociales et économiques. Pendant cette période la CEE était considérée comme l'instrument économique de l'OTAN : elle faisait partie de l'encerclement capitaliste « contre » l'Union soviétique, et était considérée comme un appendice de l'impérialisme américain. Le fondement théorique de cette position reposait sur les « 17 thèses » sur le marché commun publiées en 1957 par la revue « Kommunist », suivies des « 32 thèses sur l'intégration impérialiste dans l'Europe occidentale », publiées en 1962. En réalité, un observateur averti aurait pu trouver dans les 32 thèses un progrès par rapport au 17 thèses

précédentes. En effet à Moscou on commençait à admettre qu'une coopération économique pragmatique et limitée aurait pu ne pas être exclue a priori.

Moscou reconnait alors l'existence d'un ensemble de pays réunis dans le cadre d'une communauté européenne avec qui l'on doit dialoguer. Cette période dure jusqu'en 1985. C'est donc cette seconde phase qui nous intéresse.

Celle-ci commence lorsque Brejnev parle de la CEE non plus comme un « phénomène transitoire » sous dépendance américaine, mais comme une réalité permanente en évolution.

En juillet 1973, le secrétariat du CAEM prit donc contact avec la CEE (pas avec la Commission mais avec la Présidence du Conseil). Suite à ces contacts, la Commission fut chargée par le Conseil de poursuivre les relations.

Mais la question du type de relation se pose alors, bilatérale ou de groupe à groupe ?

La seconde option fut ignorée. En effet, le CAEM n'avait pas de compétences commerciales aussi étendues que celles de la CEE, mais surtout, cette solution ne répondait pas vraiment aux objectifs politiques de la CEE.

Ainsi, le temps que le CAEM a pris pour répondre aux propositions de la CEE sur les relations entre les deux organisations souligne le souci de l'URSS qui souhaite que le CAEM réponde d'un seul bloc mais lutte contre les États membres et notamment la Roumanie qui a peur de voir son autonomie économique être encore plus rognée par une URSS hégémonique. Or pour la CEE l'objectif n'est sans doute pas de favoriser une intégration du CAEM plus poussée qui aboutirait à une hégémonie totale de l'URSS sur l'Europe de l'Est.

Un négociateur communautaire souhaitant obtenir des concessions avec le CAEM dans son ensemble se trouve donc devant un problème insoluble. Soit l'URSS s'abstient d'user de sa puissance et les États membres mettent un délai irraisonnable pour répondre. Soit l'URSS parviendrait à une intégration de ses politiques : les concessions ne pouvant se faire qu'au détriment de l'autonomie économique des pays en cause.

Malgré tout, en mai 1974, la Commission informe les pays de l'Est de sa disponibilité à ouvrir les négociations avec chacun d'entre eux, c'est un refus. Cependant des « arrangements » se mettent en place sur l'acier ou la nourriture[595]. Mais la Communauté évita de donner trop de publicité et de poids à ces arrangements, pour ne pas mettre en difficulté les pays impliqués et pour préserver les possibilités d'actions futures.

La proposition faite en février 1976 par le CAEM à la CEE en vue de la conclusion d'un accord-cadre global entre les deux organisations est présentée à l'Est comme une initiative

595 Dario TOSI, *Le relazioni della CEE con i paesi dell'Est europeo: aspetti generali e recenti sviluppi*, EST-OVEST, Trieste, Anno 18. n° 4. 1987.

« correspondant entièrement à l'esprit général des mesures que les pays socialistes prennent pour mettre en pratique les résolutions de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe »[596].

Bien que l'accord en question puisse être considéré comme une certaine contribution au climat général de détente en Europe et que lui-même se réclame (dans le préambule et le dispositif) de la CSCE, il paraît difficile de faire dériver ses dispositions essentielles de la lettre ou même parfois de l'esprit de l'Acte final. D'une part, il remet indirectement en question les termes du compromis difficile réalisé par la Conférence sur l'application du traitement de la NPF et celle du principe de la réciprocité des avantages et des obligations[597]. D'autre part, il constitue en réalité une réponse oblique tardive au schéma d'accord général proposé par la CEE aux pays individuels du CAEM en novembre 1974 pour remplacer les divers accords bilatéraux existants dont le renouvellement ne devenait en principe plus possible du fait de l'entrée en vigueur prochaine de la politique commerciale commune des Neuf. Cette double considération économique renforcée par des arguments d'ordre institutionnel (doutes sur la compétence juridique des organes du CAEM) et surtout politique (éviter toute solution globaliste susceptible de limiter davantage la marge d'action économique des pays socialistes par rapport à l'URSS) explique la réaction à la fois prudente et limitée de la CEE[598]. Le dialogue esquissé parallèlement à la CSCE reste donc en l'état. Helsinki n'a en somme fait qu'accélérer les facteurs favorables au dialogue, mais non à la normalisation totale des relations[599]. Celle-ci impliquerait en réalité le dépassement de l'Acte final, c'est-à-dire la résolution des problèmes au sujet desquels la Conférence n'avait pu réaliser de véritables accords.

Deux ans plus tard en février 1976, le secrétariat du CAEM propose à la CEE un projet d'accord de groupe à groupe. Les négociations s'ouvrirent en 1977 mais les projets de textes et les objectifs étaient trop divergents et en 1980 les négociations furent interrompues par un commun accord.

Cependant les relations CEE-CAEM, bien qu'importantes, ne forment pas l'ossature des relations entre la Communauté et l'Europe orientale, des relations bilatérales, malgré les

---

596 Nikolaï CHMELIOV, *« CAEM-CEE : coopération ou confrontation ? »*, Les nouvelles de Moscou, n° 21, 22 mai 1976. Voir aussi la déclaration de M. Perpedgel, représentant du CAEM à la XXXI' session de la CEE-ONU : doc. E/ECE(XXXI)/SR.3, parag. 93 et 94.

597 L'article 6 du projet d'accord prévoit l'octroi, de part et d'autre, du traitement de la NPF sans aucune mention du principe de la réciprocité. Le texte du CAEM est reproduit dans East-West (Bruxelles), n° 151, 8 avril 1976.

598 *Bulletin Agence Europe*, n° 2093 (nouvelle série), 15-16 novembre 1976.

599 Victor-Yves GHEBALI, *le bilan intérimaire de la CSCE à la veille de Belgrade*, dans Politiques étrangères, volume 42, 1977, n°2, page 129.

difficultés politiques vont bon an, mal an, se nouer entre les deux Europes. En effet, contrairement à l'URSS, les autres pays de l'Est sont fortement influencés par les politiques de la Communauté. De dimension plus faible, plus proches de la Communauté, ils exportent vers celle-ci une grande part de leur production (5 à 20 % de leur PNB dans certains cas).

En effet, en l'absence d'un CAEM aux structures supranationales, la Roumanie et les autres membres du CAEM peuvent continuer à mener des relations bilatérales avec la CEE[600].

La plupart de ces pays sont dans une situation inconfortable entre deux géants économiques et se trouvent affectés par les politiques de chacun d'eux[601]. Et si les autres pays de l'Est ont comme l'URSS refusé également de reconnaitre la CEE, bien que leurs intérêts soient affectés par les politiques communautaires, ils ont pris assez tôt des contacts officieux avec la Commission.

Ainsi, la Communauté n'a pas été tout à fait sans répondre au désir que manifestent les pays de l'Est, de négocier avec elle. Elle a accepté de légers ajustements dans sa politique agricole commune pour faciliter l'importation de certains de leurs produits.

L'URSS n'a pas fait d'objections à ce que ces pays négocient séparément avec la CEE sur un petit nombre de questions sectorielles. Du côté communautaire, ces questions relèvent dans tous les cas de la politique commerciale commune car elles portent sur les tarifs, les prélèvements, et les contingents.

Mais, à moitié réussie ou à moitié manquée, cette ébauche de dialogue fut un élément de la stratégie des pays socialistes visant à garnir le cadre de l'Acte final par des initiatives dont ils pourront revendiquer, plus tard, le plein bénéfice. Cela ne gêne pas la CEE outre mesure de laisser les pays de l'Est jouir de leur apparente victoire sur le terrain politique. La Communauté sait très bien que pour les pays socialistes tout est politique, « toute solution doit être cherchée dans le contexte politique. L'Est finit toujours par céder à la fin sur des problèmes particuliers si politiquement il tient à une solution d'ensemble »[602]. Et dans le même temps la CEE pouvait quant à elle obtenir des satisfactions sur les dossiers qui lui semblaient primordiaux.

Cette stratégie pragmatique de la CEE – laisser le débat politique s'épuiser de lui-même entre Bucarest et ses alliés – ne va pas être sans conséquences dans les résultats de la Conférence.

En effet, deux autres développements ont suivi la CSCE : la Conférence balkanique d'Athènes et les propositions Brejnev touchant l'organisation de congrès économiques

600 Roger BOYES, "Ceauşescu visit affirms Romania's independent line", *Financial Time*, 13 juin 1978.
601 Dario VELO, "The propects of coopération between EEC and COMECON", *Journal of regional policy*, Vol. 6, n°3 juillet-septembre 1986.
602 *Ibid.*

paneuropéens. En dépit de leur inégal – et parfois même contestable – lien direct avec le processus d'application de l'Acte final, ils méritent attention, car ils reflètent une certaine résurgence de deux problèmes – outre celui des relations CAEM-CEE – auxquels la C.S.C.E. n'avait apporté qu'une solution de compromis minimale – les intérêts des « pays en voie de développement d'Europe » et l'opportunité de vastes projets d'intérêt commun.

Conclusion - les suites de la CSCE pour l'Europe du Sud-est

Au sortir de la Conférence, la CEE a obtenu satisfaction sur le principe de la réciprocité et n'a pas été tenue de donner la clause de la nation la plus favorisée à tous les pays de l'Est. Surtout, elle a pu affirmer sa présence dans toutes les commissions et sous-commissions et même si le bloc de l'Est ne reconnaît toujours pas officiellement son existence, il a quand même dû s'assoir à la même table que les représentants de la Communauté et traiter avec eux.

De plus, même si les Pays de l'Est et l'URSS ne reconnaissent pas la CEE, la présence de la signature de Aldo Moro « président du Conseil des Ministres de la République italienne et en qualité de président en exercice du Conseil des Communautés européennes »[603] créait un précédent qui renforce *de facto* la position gagnée par la Communauté au cours de la Conférence et va aider dans les futures négociations avec les pays de l'Est, c'est du moins ce que veulent croire les représentants de la Commission[604].

Un échec de la négociation en Corbeille II eût été inévitablement attribué par la propagande orientale à la « présence communautaire ». Or, la CEE a fait preuve d'un grand dynamisme et d'une grande capacité de proposition. Elle fut l'auteur de tous les textes ayant servi de document de discussion. Malgré la résistance des pays de l'Est pour la reconnaissance du « fait communautaire »[605], ils ont dû communiquer par le biais de ses délégués avec la CEE.

On peut dès lors parler d'une véritable Ostpolitik européenne, réfléchie et murie dans les conversations et rapports de la CPE ou de la Commission. Cette Ostpolitik, entre la volonté de la Commission de jouer un plus grand rôle et celle du Conseil d'étrenner la CPE, va connaitre une évolution particulière dans la région d'Europe du Sud-est.

La CEE, qui a inspiré la plupart des textes issus de la corbeille II voit ici un effet de sa politique à la conférence : l'impact de la méthode d'Helsinki prise de manière globale permet

603 Acte final sur la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1er août 1975.

604 Legal service of the Commission of the European Communities, *signature on behalf of the European Communities of the final act of the Conference on the Security and Cooperation in Europe*, Brussels, 22 juillet 1975

605 Ainsi, les fonctionnaires sont qualifiés par l'Est de « délégués de X », X étant l'État membre exerçant la présidence. Dans Commission des Communautés européennes, Classeur CSCE, op. cit.

la création de groupes régionaux européens, ce qui fragilise la position de l'URSS. Et c'est bien dans l'Europe du Sud-est que ces groupes se créaient avec le plus de facilité. S'il est vrai que les plénipotentiaires et le Conseil des Neuf ne semblaient pas avoir prévu de tels développements, il est à mettre au crédit de la stratégie – « pont économique » et « dialogue entre nations égales »[606] – de la Communauté la création de ces sous-ensembles régionaux qui vont éroder la position de l'URSS sur le flanc sud du rideau de fer. Il faut rajouter que depuis 1974, avec la révolution démocratique en Grèce, ce pays s'est résolument tourné vers la CEE. Sa diplomatie est donc la stabilisation et la création d'un environnement plus amical afin de pouvoir se concentrer sur les réformes intérieures à mener pour intégrer le marché commun. Cette diplomatie s'inspire directement des principes « qui animent la Conférence d'Helsinki »[607]. Cette stratégie grecque est à mettre en parallèle avec la diplomatie roumaine dans les Balkans qui s'appuie sur les principes d'égalité souveraine des nations : Dès 1957, la Roumanie propose aux États balkaniques une entente collective pour un espace dénucléarisé. Elle soutient la proposition soviétique du 1er octobre 1959 visant à faire des Balkans une zone de paix et sans armes nucléaires.

On a inscrit dans le texte des traités entre URSS (7 juillet 1970), la Pologne (12 novembre 1970) et la Bulgarie (19 novembre 1970) des prévisions expresses qui mettent en évidence la préoccupation de la Roumanie et des autres parties contractantes d'appuyer activement l'établissement de relations de bon voisinage, de collaboration et d'entente réciproque entre les pays européens. Dans le traité roumano-soviétique et roumano-bulgare, on fait dans ce sens des références directes à la péninsule balkanique ; dans celui avec l'URSS, on ajoute également la référence à la zone Mer Noire et dans celui avec la République populaire de Pologne à l'Europe centrale.

De son côté, la Grèce soutient aussi des projets de coopération balkanique. Dès la première année après la chute des colonels, le gouvernement démocratique entreprend plusieurs initiatives en direction des voisins bulgares, roumains et yougoslaves. L'Acte final d'Helsinki et les nouvelles opportunités de coopération européenne qu'il met en œuvre amène tout naturellement à l'organisation en février 1976 de la première rencontre multilatérale d'experts des États balkaniques.

606 Si le premier point était surtout appuyé par la CEE, le principe d'égalité des nations était surtout avancé par la Roumanie.

607 Parlement européen, Commission parlementaire mixte CEE-Grèce, XIII session, 17-18 mai 1977, Mytiléne, intervention de Monsieur Theodoropoulos, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères de la République de Grèce.

La Conférence balkanique d'Athènes (26 janvier - 5 février 1976) est à la confluence des rêves roumains d'un groupement régional balkanique échappant à l'influence soviétique, au besoin grec de s'assurer un environnement proche stable et porté par le courant des principes émis à Helsinki. Groupant des pays de l'Ouest (Grèce, Turquie) de l'Est (Bulgarie, Roumanie) et non-alignés (Yougoslavie), elle a surtout défini – sur la base des règles de procédure de la CSCE – les voies et les moyens les plus appropriés à une coopération économique embrassant toute la région[608]. Quelques 120 projets ont été ainsi envisagés dans les secteurs de l'agriculture, du commerce, de l'énergie, de l'environnement ainsi que des transports et télécommunications. En un certain sens, le résultat peut paraître maigre. Mais il n'était guère possible d'aller plus loin à ce stade préparatoire. D'une part, il s'agissait de la première réunion du genre tenue au niveau étatique multilatéral depuis la Seconde Guerre mondiale (les accords antérieurs n'avaient qu'un caractère bilatéral ou non-gouvernemental). D'autre part, il faut considérer que sous l'inspiration des Soviétiques, la Bulgarie s'attacha à poser des limites à l'entreprise[609]. Celle-ci ne souriait guère à l'URSS, peu enthousiaste à la perspective de voir surgir en Europe un groupe particulier d'États de toute appartenance (y compris au bloc socialiste) se réclamant du sous-développement. On comprend dès lors que la Bulgarie se soit même opposée à ce que le communiqué final de la réunion mentionnât la CSCE. Dans les faits, cependant, cette première conférence a dans une large mesure réussi à implanter l'esprit de la CSCE dans une région où la contradiction profonde des options politiques pourrait être atténuée par la prise de conscience de solidarités économiques communes[610].

Ce second développement est important à souligner. Il démontre la prise à son propre compte des méthodes d'Helsinki et notamment sur les questions économiques par les États participants.

Du point de vue des relations en général entre l'Europe communautaire et l'Europe socialiste, la CSCE a permis d'établir des liens supplémentaires entre les deux côtés du rideau de fer. Elle a permis aussi de souligner l'existence d'une Roumanie indépendante, soucieuse de faire

---

608 Mais comme la CSCE, la Conférence balkanique n'a pu bénéficier de la participation de l'Albanie.

609 Le jeu de la Bulgarie dans la main de Moscou est compréhensible et les Grecs sont bien conscients de l'objectif des Soviétiques dans la région. Lors d'un entretien entre Sir Soames et Cmonsieur Caramanlis, le Premier Ministre grec souligne que la politique grecque dans les Balkans «were principaly designed to help Yugoslavia retain its independence and neutrality in the post-Tito period. […] The Russians were already working overtly to erode this position […] Greece also hoped that Romania would help the policy of maintaining Yugoslav neutrality[…]" dans AHCE, BAC 50/1982 30, Commission of the European communities, Office of Sir Christopher Soames, Chef de Cabinet, 24 may 1976

610 Pour plus de détails, voir Miro DRASKIC, «Les Balkans après la Conférence d'Helsinki », *Revue de politique internationale* (Belgrade), n° 621, 20 février 1976, pp. 11-13 et Vassilio MAGGINAS, «La Conférence inter-balkanique », id. n° 622, 5 mars 1976, pp. 21-23.

entendre sa voix. Pour la CEE, Bucarest fut utile à des fins tactiques, divisant le bloc de l'Est, elle détourna vers elle l'attention des pays socialistes laissant à la Communauté l'occasion d'imposer ses priorités dans les négociations.

Nous l'avons vu, la CEE a toujours été méfiante devant les propositions de dialogue paneuropéen venues de l'Est, la peur de devoir rendre des comptes sur sa politique d'intégration. D'un point de vue bilatéral, la CEE a toujours été favorable aux relations avec les pays de l'Est et donc avec la Roumanie. En effet pour la CEE, il s'agit d'éviter que la coupure entre Est et Ouest continue à s'élargir, et d'accroitre ainsi la dépendance de ces États vis-à-vis de l'Union soviétique. Paradoxalement, si elle ne tentera jamais de mettre du contenu politique dans ses relations bilatérales, il n'en fut pas de même durant les négociations d'Helsinki.

Ainsi, nous comprenons pourquoi la CEE n'a jamais obtenu le moindre résultat politique dans ses relations avec la Roumanie.

La CEE ne pouvait pas jouer sur cette « indépendance » pour faire avancer les pions de la démocratie, car cette « indépendance » servait surtout au régime pour assoir sa puissance. Enfin malgré toutes les déclarations d'intentions des membres de la Communauté, la CEE resta cantonnée dans les seules relations économiques.

Sur ce plan donc, les liens de la Communauté avec la Roumanie dans les premières années de la décennie 1970 s'inscrivent dans le climat de détente de cette période et elles sont essentiellement d'ordre industriel. Jusqu'en 1974, les relations entre la Roumanie et les États membres des Communautés européennes ont été réglées par des accords bilatéraux avec chacun de ces derniers.

En 1975, la Communauté est devenue seule responsable des relations extérieures avec les pays à commerce d'État et, par conséquence, a offert à chacun d'eux la possibilité de conclure des accords commerciaux avec elle. Conformément à cette approche, des consultations informelles ont eu lieu entre la Commission et les autorités roumaines afin d'examiner par quels moyens leurs relations auraient pu être approfondies. Si celles-ci n'ont pu aboutir à un accord global de coopération, elles ont cependant permis la conclusion d'arrangements bilatéraux régissant le commerce des produits textiles et des produits sidérurgiques.

Mais la crise économique dès 1973 changea la donne. Les pays de l'Est, et particulièrement la Roumanie, ne purent rien faire d'autre que de continuer à payer leurs achats aux banques occidentales. Tandis que les investissements directs de l'Occident diminuaient. Cette situation

aurait pu mener rapidement à une banqueroute. Mais l'URSS dans un premier temps ne l'a pas permis.
Dans la seconde moitié des années 1970, la faible compétitivité des industries de l'Est et la crise énergétique aidant, les banques occidentales augmentèrent le service du crédit ce qui fit plonger la Roumanie et provoqua une crise de confiance envers le CAEM[611].

À partir de 1980, et malgré la signature d'accords, le pays procède à une réduction draconienne de ses importations afin de réduire sa dette. Ce qui entraine un déficit communautaire de 55 millions d'Ecus[612]. Dans le même temps, cette nouvelle politique provoque une situation insoutenable pour la population roumaine. Situation que la Communauté ne dénoncera pas avant 1989.

A l'échelle continentale, la Communauté réussit à obtenir des résultats. Profitant du poids des pays membres dans l'organisation de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et d'un certain désintérêt des États-Unis, les pays de la Communauté ont réussi à unifier leur position, et à imposer leurs conditions dès 1975 dans les discussions Est/Ouest à Helsinki : la CEE obtient la non remise en cause de la politique commerciale commune. On peut admettre que ce fut une « victoire diplomatique » – qui ne fut pas reconnue comme telle au moment des faits de la CEE.
Plus frappant est le fait que la CEE, qui souhaitait s'imposer comme un acteur international à part entière, n'a pu obtenir cette « victoire » que dans le cadre multilatéral.
Si nous soulevons cet exemple de réussite diplomatique communautaire, c'est pour mieux mettre en relief le manque de moyen de pression de la CEE au niveau bilatéral dans ses relations avec la Roumanie. D'un point de vue général, les relations CEE-Roumanie nous enseignent que la CEE ne pouvait pas faire valoir ses valeurs dans un simple « tête-à-tête » avec un autre pays. Si la Communauté était prête à ouvrir des conversations poussées avec Bucarest pour soutenir les velléités indépendantistes, il n'en reste pas moins que le régime roumain reste stalinien. La Commission sacrifie à la défense de la démocratie, la nécessité d'enfoncer un « coin » dans le camp socialiste. Il s'agit là du même paradoxe soulevé par l'Ambassadeur Lahr en 1962 au sujet des relations avec la Yougoslavie : « Il serait erroné d'espérer pouvoir influencer la politique d'un pays communiste par des mesures

611 John PINDER, *Ibid.*
612 Guido MONTANI, « l'Europe et le COMECON. Vers une Ostpolitik européenne? », *Le Fédéraliste*, Pavia. N°3, décembre 1985.

économiques »[613]. La CEE au milieu des années 1970 doit se rendre à l'évidence : elle n'a que peu de moyen d'influencer l'évolution intérieure des États avec qui elle entretient des relations. La Communauté, malgré sa puissance économique, a donc du mal à faire valoir ses positions.

Cependant, du point de vue de l'Ostpolitik communautaire, la CSCE, a obligé les États de l'Est a travaillé avec la Commission, tandis que la *Süd-Ostpolitik* se complète avec les relations CEE-Roumanie, qui, bien qu'embryonnaires vont s'affermir tout au long des années 1970 pour se matérialiser par un accord de commerce en 1979.

613 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Le Conseil, Comité des Représentants permanents, *Procès-verbal réunion restreinte*, 88ème session, 3-4-5 décembre 1962 et voir chapitre *infra*

Chapitre V. LA COMMUNAUTÉ ET LES CRISES DE LA MÉDITERRANÉE DU SUD-EST DANS LE CONTEXTE DE LA GUERRE FROIDE

Il ne s'agit pas ici de refaire une histoire de la crise de Chypre ou de reprendre la longue série de tensions entre la Grèce et la Turquie. La gestion du cas de Chypre ou du problème du plateau continental par la Coopération politique européenne ont déjà été largement commentés notamment dans les travaux de Philippe de Schoutheete[614], de Tanguy de Wilde d'Estmael,[615] de Geneviève Lemaire-Prosche[616] ou de Giovanni Jannuzzi[617].

Ce chapitre se focalise sur « l'irruption » de l'Europe communautaire en tant qu'apprenti acteur dans le théâtre de la Méditerranée orientale et sur son rôle d'éventuel *« agent de Guerre froide »*[618] dans cette région. Ce chapitre tentera aussi de cerner la mise en place d'un « partage » des tâches entre le Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen mais aussi entre la Communauté économique européenne et les États-Unis d'Amérique.

A la fin des années soixante, la Communauté économique européenne des Six connaît une situation délicate. Elle souhaite sortir du blocage politique et institutionnel dans lequel elle se débat depuis 1967 suite au second veto du général de Gaulle à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Il faut relancer l'unification. Lors d'une conférence de presse, le 10 juillet 1969, le nouveau président de la République française, Georges Pompidou, propose une rencontre entre les chefs d'État et de gouvernement des Six afin de discuter des problèmes urgents de la Communauté. Pompidou résume les nouvelles priorités de la CEE dans une formule lapidaire : *« Achèvement, approfondissement et élargissement »*.

Le Sommet de la Haye, tenu en décembre 1969, marque une nouvelle « relance de l'Europe » qui va modifier les précédentes orientations de l'intégration européenne. L'Europe des Six était un groupe homogène qui pendant 20 ans a été le noyau et le laboratoire du processus d'intégration basé sur l'approche fonctionnaliste. Ce processus *d'achèvement* a favorisé la création d'un budget communautaire indépendant des États membres. L'*approfondissement* a

614 Philippe DE SCHOUTHEETE, La CPE, préface Etienne Davignon, Fernand Nathan, collection Europe, Paris, 1980

615 T. de WILDE D'ESTMAEL, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne,* REVUE POLITIQUE Bruxelles. No. 3. 1996

616 Geneviève LEMAIRE-PROSCHE, *La coopération politique européenne : vers une politique étrangère commune?*, ETUDES INTERNATIONALES Québec. Vol. 22. No. 4. Décembre 1991

617 Giovanni JANNUZZI, *La cooperazione politica europea*, RIVISTA DI STUDI POLITICI INTERNAZIONALI Firenze. Anno 56. No. 1. Gennaio - marzo 1989.

618 Gérard BOSSUAT, *Un acteur sur la scène internationale*, dans BITSH M.T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Edition Complexe, Paris, 2005

amené la création d'une série de nouvelles politiques européennes : de la politique monétaire à une politique sociale, de la politique régionale à la politique environnementale[619]. Surtout, et bien que ce ne soit pas une politique « communautaire », mais intergouvernementale, les Neuf ont lancé une politique étrangère commune à travers la Coopération politique européenne[620]. Malgré le désir de conserver le lien transatlantique, ces initiatives européennes reflètent d'un côté la crainte née de la politique « impériale » de l'administration Nixon et les plans de Kissinger pour la création d'un Condominium soviéto-américain sur le monde[621] et de l'autre, l'ambition d'imposer les Neuf comme un acteur autonome sur la scène mondiale.

Pendant longtemps, les recherches historiques sur une « politique étrangère européenne » ont conclu à l'incapacité de l'Europe de mener une diplomatie commune, et au fait que les institutions européennes ne pouvaient pas produire de politique extérieure cohérente ou ferme.

Cependant, des études récentes prouvent le contraire. Sur la base des archives nationales et celles du Conseil, il a été démontré que la CPE entre 1974 et 1981 a atteint d'importants résultats, notamment dans le contexte de la CSCE[622] et vis-à-vis du Moyen-Orient. À travers des instruments économiques, les Neuf ont lancé des politiques multiples, surtout vers le Tiers-Monde, qui ont atteint leur apogée avec la signature de la Convention de Lomé[623].

D'un autre côté, la Commission et le Parlement s'investissent totalement dans les questions relatives aux associés de la CEE : la Grèce, la Turquie et Chypre. Le cas grec va mobiliser la CPE, suite à la chute de la Junte. La crise de Chypre, directement reliée à la fin du régime militaire à Athènes, va provoquer un changement de la politique américaine dans la région et ouvrir la voie à une action plus ferme de la part des Neuf. Les États-Unis, après avoir soutenu le régime militaire grec, vont alors se trouver dans une position délicate entre la Grèce et la Turquie.

---

620 D. MOECKLI, *European Foreign Policy during the Cold War Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I.B. Tauris, London/New York, 2009

621 Antonio VARSORI, « Crisis and stabilization in Southern Europe during the 1970s: Western Strategy, European Instruments. «, *Journal of European Integration History*, 1(2009), Volume 15 et Gérard BOSSUAT, *Un acteur sur la scène internationale*, dans BITSH M.T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Edition Complexe, Paris, 2005

622 Angela ROMANO, From *Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, PIE/Peter Lang, Bruxelles/Bern, 2009

623 M.-T. BITSCH, G BOSSUAT (eds), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I*, Bruylant/LGDJ/Nomos, Bruxelles/Paris/Baden-Baden, 2005 et Romain YAKEMTCHOUK, *La Convention de Lomé : nouvelles formes de coopération entre la CEE et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, Académie royale des sciences d'outre-mer, Bruxelles, 1977

La France, après la chute des Colonels, va favoriser le retour de Constantin Caramanlis à Athènes, en exil à Paris depuis le début des années 1960. Celui-ci, après la demande d'adhésion de son pays à la CEE, va devenir, de l'hiver 1975 au printemps 1976, le principal avocat de la candidature grecque.

L'Allemagne fédérale va quant à elle ralentir l'intégration des travailleurs turcs sur son territoire, suite à la crise économique.

L'Italie va de son côté pratiquer une politique de « freinage » sur les questions agricoles vis-à-vis de la Turquie. Ces positions des États membres vont considérablement refroidir les relations turco-européennes.

S'il est aisé de comprendre, à la lumière de ces trois exemples, comment la politique extérieure de la Communauté était conditionnée par les positions de ses États membres, il est plus difficile de comprendre comment les instances communautaires ont pu agir réellement à l'extérieur des frontières de la Communauté. Comment auraient-elles pu aider au rétablissement d'un système démocratique en Grèce, à la stabilisation du conflit à Chypre ou encore éviter par ses efforts que la Turquie ne s'éloigne trop de l'Occident ?

Nous avons pu voir jusqu'à maintenant que la Commission européenne et ses services ne sont pas restés inactifs et ont contribué, à leur manière, à la résolution des problèmes que la Méditerranée orientale faisait courir à la sécurité de l'Occident. L'association de la Grèce et la Turquie contribue à renforcer les liens économiques des deux capitales avec l'Occident. Les conversations avec la Yougoslavie, malgré l'attitude de la RFA, maintiennent Belgrade entre les deux blocs. La possibilité offerte à Athènes et Ankara d'une adhésion future contribue à éloigner le spectre du Communisme ou un rapprochement avec l'autre organisation économique d'Europe occidentale : l'AELE.

Le coup d'État militaire en Grèce, s'il démontre l'impossibilité pour Bruxelles de prévenir les événements, ne change pas la politique extérieure de ce pays. Celui-ci est désormais trop dépendant de la CEE, il ne peut que se gausser des interventions de la Commission contre son régime.

La crise de Chypre entraine le retour de la Démocratie à Athènes, la demande d'adhésion de la Grèce qui en découle semble donner raison au comportement de la Commission pendant la période de la Junte. À l'été 1974, la Commission semble être la grande bénéficiaire des évènements en Europe du Sud-est.

La CEE tente de maintenir une balance équilibrée entre la Grèce et la Turquie et cela, malgré sa décision d'accepter la candidature grecque. Cela signifie qu'elle se retrouve considérablement plus engagée dans la région et dans les litiges entre Turcs et Grecs. Ce contexte induit une autre question: la question institutionnelle. Comment la Commission européenne espère-t-elle créer une politique extérieure vers cette région d'une grande importance pour l'Occident et les États-Unis, alors même qu'elle ne dispose pas de compétence diplomatique autre que sur les questions commerciales ? Cette question appelle une réponse qui ne peut éluder le sujet militaire du moins géostratégique. La mer Égée est, pour l'Union soviétique, une voie de passage vers la mer Méditerranée : ainsi tout affaiblissement du Bloc occidental dans la région représente un gain immédiat pour Moscou. La Communauté et ses États membres en sont extrêmement/pleinement conscients, ce qui explique la politique volontariste de la CEE vis-à-vis de l'Europe du Sud-est entre 1974 et 1981, date de l'adhésion de la Grèce aux Communautés. Située entre l'Union Soviétique et la Méditerranée, sur la principale route d'importation du pétrole du Moyen-Orient vers l'Ouest, la région qui va des détroits turcs à Chypre ne peut être ignorée par l'Europe occidentale.

Nous allons tenter de discerner dans ce chapitre comment, dans un premier temps, les litiges gréco-turcs se sont imposés en haut de l'agenda de la Communauté, puis les deux types de réponse que celle-ci va donner aux crises du bassin oriental méditerranéen : l'action de la Coopération politique européenne et celle plus discrète de la Commission et du Parlement.

Dans un second temps, nous analyserons comment, suite à la candidature de la Grèce, les institutions européennes ont pris de l'importance dans la résolution ou la stabilisation des crises de la région à travers le maintien du *statu quo* politique entre Grèce et Turquie. La nécessité du maintien de la paix en Méditerranée orientale est vue comme une opportunité par la Commission pour élargir son horizon vers plus de responsabilités politiques. Devant l'obligation de maintenir stable le front Sud-est de la Guerre froide, Commission et Communauté mettent en place avec les États-Unis une sorte de *Modus Operandi* pour le règlement des problèmes de la Méditerranée orientale.

A. Les litiges gréco-turcs et l'Europe occidentale.

- 1974 -1980 : l'Europe du Sud-est, une région instable ?

En février 1974, le premier Ministre grec, M. Androutsopoulos annonce que l'entreprise américaine *Oceanic Exploration Compagny* a fait d'importantes découvertes de gisements de pétrole et de gaz naturel dans la zone de l'île de Thasos. Un peu plus tard, il confirme que l'exploitation de ces matières premières rendrait l'économie grecque « à peu près auto-suffisante. » Il ajoute que son gouvernement s'en tiendra fermement « au principe fondamental de l'indivisibilité de l'intégrité territoriale du pays, tant continentale qu'insulaire »[624].

Le même mois, le gouvernement grec adresse une note de protestation au gouvernement turc pour avoir accordé une concession de droits de prospection à la société nationale turque des pétroles (TPAO) dans la partie orientale de la mer Égée à l'Ouest des îles grecques, mais le 27, Ankara récuse cette note et réitère sa proposition de régler l'affaire moyennant des négociations. Le 24 mai, le gouvernement grec suggère que la délimitation du plateau continental se fasse selon les dispositions de la Convention de Genève de 1958, mais quelques jours plus tard, le 4 juin, le gouvernement turc déclare qu'il souhaite entamer les négociations « sans pré-conditions ». En effet, la Turquie avait envoyé le navire océanographique *Candarli* dans la zone des permis de recherches accordés à la TPAO pour effectuer des mesures magnétométriques du plateau continental. Fait notoire, lors de sa mission du 29 mai au 4 juin 1974, le *Candarli* était escorté de 32 navires de guerre. Athènes proteste, mais le gouvernement turc répond que, « selon le Droit international, il avait le droit d'entreprendre l'exploration de son propre plateau continental sans en demander l'autorisation préalable à un État tiers »[625]. Les États-Unis proposent alors leur médiation mais sans succès. La crise s'aggrave. Le 6 juin, le gouvernement turc accorde à la TPAO trois licences de forages pétroliers dans la zone se situant entre l'île grecque Lemnos et les deux îles turques des Dardanelles, Imroz et Bozcaada. Le 14 juillet, Ankara annonce que quatre permis d'exploration pétrolière ont été accordés, pour une période de trois ans à la société *US Dorchester Gas Corporation*, les recherches devant s'effectuer sur une superficie de 174 000 hectares dans la zone contestée de la mer Égée. Le lendemain les militaires grecs prennent le pouvoir à Chypre : cinq jours après, l'armée turque y intervient à son tour. C'est lors de ces événements que le gouvernement d'Ankara définit (le 18 juillet) les limites de sa « zone

624 Ch. ROUSSEAU, *Grèce et Turquie. Différend entre les deux États au sujet de la délimitation du plateau continental dans la mer Égée* dans *Revue Générale de Droit international public*, 1975, n°2

625 *Ibid.* p. 512

d'intérêt économique », laquelle, par rapport à celle de novembre 1973, s'étend dans trois directions : celles des îles de Samothrace et de Lemnos, d'Eustratios et de Psara et d'Ikaria et de Rhodes.

Le désaveu par Washington de l'intervention militaire turque à Chypre en 1974 et l'instauration d'un embargo sur les ventes d'armes à la Turquie suscitent dans l'opinion turque des mouvements d'humeur à l'encontre des Américains ; le gouvernement d'Ankara va s'employer désormais à activer davantage le rééquilibrage de ses relations avec Moscou. En décembre 1975, Kossyguine, président du Conseil des Ministres de l'URSS, rend une visite diplomatique en Turquie, visite suivie en mars 1977 par celle du Ministre turc des Affaires étrangères Caglayangil, en Union soviétique. L'accord commercial du 5 avril 1978 a prévu, pour la première fois, l'achat d'avions civils soviétiques par la Turquie. A l'issue de la visite à Moscou du Premier Ministre turc Ecevit, les deux pays signent le 23 juin 1978, une Déclaration commune relative aux principes de la coopération, du bon voisinage et d'amitié ; selon les commentateurs soviétiques, avec la signature de ce document, « une étape nouvelle et autrement importante a commencé dans le développement des relations soviéto-turques »[626]. C'est dans ce contexte que peu de temps après, les Soviétiques s'engagent à construire une centrale nucléaire en Turquie, garantissent pour vingt ans son approvisionnement en uranium, et offrent un montant de 8 milliards de dollars pour la réalisation de vingt autres projets industriels.

Parallèlement – chose inédite jusqu'alors – à lieu un échange de visites de personnalités militaires. Déjà au printemps 1975, le général Evren, à l'époque chef d'État-major général, s'était rendu en URSS, imité deux ans plus tard par Ogarkov, premier vice-Ministre de la Défense, en Turquie. Pour la première fois dans les relations turco-soviétiques depuis la mort d'Atatürk (1938), un groupe de navires de guerre soviétiques entrait dans le port d'Istanbul en novembre-décembre 1978, alors qu'un groupe de bâtiments de guerre turcs en faisait de même dans le port soviétique d'Odessa.

Ces différentes marques de courtoisie coïncident avec un certain raidissement des relations entre la Turquie et les États-Unis. En février 1979, Ankara refuse d'autoriser la marine américaine à se servir de la base d'Adana pour l'évacuation de citoyens américains de l'Iran suite à la révolution à Téhéran. En mars de la même année, la Turquie annonce son retrait de

626 V. ALENIK., *Les fruits de la politique de bon voisinage* dans *La Vie internationale*, avril 1979, p. 21

l'Organisation du Traité central[627], et au mois de juin refuse « d'autoriser les Américains à effectuer des vols de surveillance au-dessus de l'Union soviétique dans le cadre de SALT à partir du territoire turc[628] ». Durant toute la décennie 1970-1980, les relations entre Ankara et Moscou ne s'améliorent assez pour que le Premier Ministre Ecevit déclare en mai 1978 que la Turquie ne percevait plus « aucune menace» venant de l'Union soviétique[629]. Sans songer à quitter l'Alliance atlantique, les dirigeants turcs s'efforcent néanmoins d'améliorer leurs relations avec l'Union soviétique et même de pratiquer une politique d'équilibre entre l'Est et l'Ouest. A la fin de l'année 1975, Kossyguine se rend à Ankara. En juin 1978, Ecevit signe à Moscou des accords de bon voisinage, de délimitation du plateau continental dans la Mer Noire et d'échange de pétrole soviétique contre du blé turc[630].

La venue au pouvoir des militaires du 12 septembre 1980 inquiète Moscou. Toutefois les nombreux conflits avec la Grèce et les difficultés persistantes dans les rapports avec les États-Unis incitent le nouveau gouvernement turc à ne pas couper les ponts qui venaient d'être créés.

En définitive, les relations turco-soviétiques ne sont pas affectées : Moscou adopte une attitude prudente et modérée à l'égard des nouveaux dirigeants du pays. Bien qu'Ankara ait condamné l'entrée de l'armée soviétique en Afghanistan en décembre 1979, dès son arrivée au pouvoir le général Evren assure sa détermination de maintenir de bonnes relations avec l'URSS, déclaration accueillie avec satisfaction à Moscou. Le 25 décembre 1980, les deux pays signent un accord relatif aux échanges de biens et de services pour 635 millions de dollars, et le 30 décembre concluent un arrangement concernant la vente de pétrole soviétique à la Turquie. En janvier 1981, Sahap Kocatopsu, Ministre turc de l'industrie et de la technologie, se rend à Moscou pour assister à la réunion de la Commission économique turco-soviétique, de son côté, le Soviet Suprême ratifie l'accord avec la Turquie relatif à la délimitation du plateau continental en Mer Noire. Le 26 décembre 1984, les deux pays adoptent un « Programme à long terme relatif à leur coopération économique, commerciale, scientifique et technique ».

---

627 Le Traité d'Organisation du Moyen-Orient, plus communément appelé Pacte de Bagdad, a été signé le 24 février 1955 par l'Irak, la Turquie, le Pakistan, l'Iran, les États-Unis et le Royaume-Uni. Le pacte sera rebaptisé Organisation du Traité central (Central Treaty Organisation) ou CenTO, après le retrait irakien le 24 mars 1959.

628 *Institut international d'études stratégiques, Situation stratégique mondiale 1979*. Paris, Berger-Levrault, 1980, p. 261

629 Discours de Bulent ECEVIT à l'International Institute of Strategic Studies le 15 mai 1978, Survival, vol. 20, n°5, 1978, pp. 203-208

630 Studia diplomatica, vol. XXXVII, 1984, numéro 3, *Cinq voisins spéciaux de l'URSS.*

Ceci étant, les Turcs acceptent d'ouvrir des négociations avec les États-Unis au sujet de leurs bases militaires, et le 29 mars 1980, les deux pays signent un important accord de coopération d'une durée de cinq ans, accord prévoyant une aide économique américaine à la mise en place d'usines d'armements en Turquie. Autrement dit, si les rapports avec l'URSS deviennent peu à peu des rapports amicaux, il s'agit quand même d'une amitié vigilante, qui ne remet pas en question l'adhésion de la Turquie à l'Alliance atlantique. Dans les milieux européens on se pose tout de même cette question : si la Turquie demain change d'alliance, ou proclame sa neutralité : ne serait-ce pas alors un échec pour toute la politique européenne dans la région ? Pour les Européens, une « neutralisation » de la Turquie revient à terme à un laissez-passer pour la Russie soviétique. L'Europe occidentale ne peut se permettre une répétition du Traité d'Unkiar-Skelessi. Aussi, l'insatisfaction d'Ankara et son éloignement vis-à-vis de l'Europe de l'Ouest ne sont pas pris à la légère, particulièrement par les Européens occidentaux soucieux de leur défense. L'augmentation spectaculaire de la présence navale soviétique dans la Mer Noire au milieu des années 1970, équipée de larges porte-avions comme le *Kiev*, alarme jusqu'en France[631]. La preuve en est le 22ième rapport de l'Union de l'Europe occidentale publié en mai 1976 avec comme objet particulier la sécurité en Méditerranée orientale[632]. Ce rapport insiste sur deux points : l'urgence pour l'UEO de faire face à l'augmentation rapide des navires soviétiques en Méditerranée, surtout dans une période de pénétration communiste en Afrique – la victoire de la guérilla marxiste soutenue par Moscou en Angola en 1975 – et la position stratégique de la Turquie pour contenir la pression soviétique en Méditerranée.

En effet, la Turquie est le seul pays du Moyen-Orient à pouvoir contenir toute agression soviétique et à bloquer toute progression de l'URSS vers l'Iran et le Golfe persique. Sans la Turquie, les intérêts pétroliers de l'Occident dans le Golfe persique seraient menacés et l'économie de l'Europe occidentale deviendrait vulnérable. Rien de tout cela n'est nouveau[633],

631 En ce qui concerne le déploiement de navires de guerre soviétiques dans la Méditerranée, il a commencé dans les années 1950. L'URSS a fait stationner en Méditerranée une vingtaine de bâtiments, chiffre qui est passé à une quarantaine en 1969 et qui reste à peu près constant tout au long des années 1970.
Selon P. KITTELMANN, rapporteur de la Commission des Question de Défense et des Armements de l'UEO, la technologie de ces unités laisse à désirer : *« un ou deux seulement sont des bâtiments modernes dotés d'un potentiel de missiles anti navales surface-surface. Les autres unités de l'escadre soviétique de la Méditerranée sont plutôt des bâtiments plus anciens en moyenne que ceux des autres flottes soviétiques. »* M. CRITCHLEY, Rapport UEO, *La sécurité européenne et la situation en Méditerranée orientale*, 14.11.1974

632 Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, M. BUCK, *La sécurité en Méditerranée*, 19.05.1976

633 En fait, les stratèges de l'OTAN soulèvent le problème dès 1950 voir Bruce R. KUNIHOLM, *Turkey and NATO: Past, present, and future*, dans ORBIS, A journal of World Affairs, Summer 1983

mais les Européens ne s'en rendent compte qu'à partir de 1975-1976 avec les répercussions de la crise énergétique de 1973.

La prise de conscience de cette menace soviétique sur le flanc Sud-est européen a amené les Européens de l'Ouest, dans le cadre de l'UEO à s'attaquer à cette menace pour l'Alliance Atlantique : ils produisent un nouveau rapport[634]. Celui-ci se réfère directement à la candidature grecque et à ses implications politiques et militaires pour la CEE et à ses relations avec la Turquie.

De l'autre côté de la mer Égée, on cherche des solutions à la menace turque, même en dehors de l'OTAN. La signature d'un Pacte balkanique est un « serpent de mer » de la politique extérieure de la Grèce pendant toute la décennie 1960 et jusqu'au milieu des années 1970.

- La CEE: acteur influent?

De son côté la CEE cherche à sonder et à obtenir le soutien des États-Unis dans son approche de la question. Des conversations étaient régulièrement tenues entre le Département d'État américain et des représentants de la Commission. Les conversations entre CEE et États-Unis ne restent pas secrètes, ainsi lors des réunions du Conseil d'Association, les représentants de la CEE évoquent ces discussions auprès des représentants turcs[635].

Dans quel but ? Sans doute pour affirmer que la CEE reste une composante du camp occidental, tout comme la Turquie, sans doute aussi pour souligner que Washington et Bruxelles étant sur la même longueur d'onde au sujet de Chypre ou de la mer Égée, la Turquie ne peut pas jouer l'un contre l'autre.

Pour les Américains, ce qui bloque réellement les négociations sur Chypre, c'est le problème du plateau continental. La Turquie en fait souhaite régler tous les problèmes d'un seul coup.

Les États-Unis s'inquiètent des rapports entre la CEE et la Turquie. Ils conseillent à partir de 1977 de donner à la relation entre Bruxelles et Ankara une autre teneur et de répondre de manière positive à leurs demandes « sans aller jusqu'à l'adhésion » afin d'éviter une situation de déséquilibre trop marquée entre la Grèce et la Turquie et qui pourrait avoir des conséquences néfastes pour l'Occident.

---

634 Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Document 719, « La politique de l'Europe de l'Ouest en Méditerranée orientale », Novembre 1976

635 AHCE BAC 15/1993 34, Voir Commission des Communautés européennes, Conseil d'Association CEE-Turquie entre 1975 et 1976

Ce qui est intéressant dans cet échange, c'est qu'officieusement – la conversation était frappée du sceau de confidentialité – les Américains reconnaissent un rôle politique au « fait communautaire » tandis qu'officiellement ils ne mentionnent jamais la Communauté.

Cette discussion entre Émile Noël – Secrétaire général de la Commission – et Lowenstein – du Département d'État américain - démontre aussi la volonté de la Communauté d'agir selon le bien du « groupe occidental »[636].

Il n'y a donc pas, du moins au niveau des institutions communautaires, de volonté d'assumer une politique étrangère différente de celle de Washington.

Car il s'agit bien de *politique* étrangère, Émile Noël le reconnaît lui-même : « Interrogé sur les rapports entre la Turquie et la Communauté, j'ai indiqué qu'ils étaient actuellement assez peu satisfaisants et que cette situation avait un retentissement politique en Turquie beaucoup plus important que la signification économique de l'Association »[637].

De leur côté les États membres veulent saisir l'occasion donnée par la crise chypriote pour faire fonctionner les rouages encore jeunes de la Coopération politique.

Par conséquent le gouvernement français, qui avait la présidence du Conseil des Communautés depuis janvier prend l'initiative et appelle à une action commune de la Communauté.

Dans un sens, la crise de Chypre a été l'occasion pour les Neuf de prouver deux choses : d'une part l'affirmation d'une « politique commune » sur la scène internationale et d'autre part leur lien avec les États-Unis. En effet, à la différence de la crise du Moyen-Orient, l'URSS n'était pas impliquée dans la crise de Chypre qui affectait en fait deux membres de l'OTAN, la Grèce et la Turquie, qui étaient aussi deux États associés à la CEE. De plus, la Communauté européenne, au nom de la Grande Bretagne – un des garants de l'indépendance de l'île – avait son mot à dire pour calmer cette crise.

Face à la crise, les Français ne perdent pas de temps. Le jour-même où les Turcs débarquent, le président français convoque deux sommets ministériels pour discuter de la situation. La France, dit Valery Giscard d'Estaing « est prête à assumer ses responsabilités en tant que

636 AHCE, BAC 50/1982 30, Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, note à l'attention de Monsieur Duchateau, Objet : Entretien avec M. James Lowenstein au département d'État (20 avril 1977), Bruxelles 27 avril 1977

637 *Ibid.*

président du Conseil des Ministres des Neuf, afin d'atteindre une réelle coordination dans le cas de Chypre »[638].

Un premier pas dans cette direction est accompli avec le lancement des deux démarches envers les Grecs et les Turcs, appelant à la fin des hostilités. Les Neuf appellent aussi les deux belligérants à accepter l'invitation de Londres à des pourparlers et le retour à un ordre constitutionnel[639]. Le ministère des Affaires étrangères français ne fait pas mystère de sa satisfaction de la réponse des Neuf. La CEE, dit-il, a été capable de parler d'une seule voix. « The pressing appeal we have sent out to the parties involved must cause them to reflect seriously about what could happen if it were not heeded »[640].

Le même jour, le 22 juillet 1974, les Grecs puis les Turcs acceptent un cessez-le-feu. Certainement, c'est avant le communiqué des Neuf mais cela n'empêche pas le gouvernement français de proclamer que la CEE en avait été la cause principale. Il y a donc une convergence des efforts des Neuf et des États-Unis. Pour les Neuf, « La Communauté […] a marqué son existence et son poids dans les affaires internationales. » Ce qui est en fort contraste « avec ce qui est arrivé quelques mois plus tôt et la guerre au Moyen-Orient »[641].

La crise chypriote a été un test pour les Neuf sur leur capacité à *répondre* rapidement en cas de crise : ce test a été passé avec succès. Mais si les Neuf ont pu répondre à la crise, la Communauté a-t-elle réellement pu influer sur son déroulement?

En effet, alors que le Ministre des Affaires étrangères français appelle ses Ambassadeurs à Athènes ou Ankara pour leur communiquer la position des Neuf, le département d'État américain était déjà mobilisé. Bien que le Ministre des Affaires étrangères français ait eu du mal à l'avouer, les États-Unis avaient déjà téléphoné aux Grecs et aux Turcs pour dégager un consensus sur un cessez-le-feu. De plus, alors que les Ambassadeurs français contactent les Grecs et les Turcs, le Sous-secrétaire d'État Joseph Sisco faisait déjà la navette entre Athènes et Ankara pour arranger la mise en place d'une trêve. Par conséquent, considérant la dépendance en matière de matériel militaire des deux bords et les liens étroits entre la Junte Militaire grecque et les États-Unis, on peut penser sans avoir peur de se tromper que l'intervention des États-Unis fut sans doute plus décisive que celle des Neuf.

638 *The Times*, 22 Juillet 1974
639 *Ibid.*
640 *Ibid.*
641 *The Guardian*, 23 Juillet 1974

B. La crise chypriote : opportunité pour un élargissement des pouvoirs de la Commission ?

- Une occasion « historique »

De son côté, la Commission n'est pas resté inactive. Si l'on suit les traités, la Commission est chargée d'assurer la continuité des contacts avec les experts grecs et de procéder à l'inventaire des textes constituant l'acquis communautaire que la Grèce, en tant que nouvel État membre, doit se préparer à assumer.

La demande d'adhésion grecque va fournir à la Commission, malgré des « marges d'action [sont] limitées, sinon minimes »[642], l'opportunité de donner un avis sur une question politique, sujet réservé au Conseil et aux États membres. « La Commission manquerait toutefois à son devoir si elle ne saisissait pas cette occasion historique pour formuler certaines suggestions soit par l'entremise du Conseil, soit directement à la Grèce et à la Turquie »[643]. Et ceci, malgré les dispositions internes des Accords d'Ankara et d'Athènes qui « réservent toutes décisions au Conseil (art. 2) ».

Elle va donc faire preuve d'opportunisme dans une quasi « illégalité » pour se doter d'une nouvelle *expertise* sur un sujet autre qu'économique. Cette *expertise*, elle va la mettre en œuvre tout au long des négociations avec la Grèce mais aussi avec la Turquie. Le conflit entre la Turquie et la Grèce au sujet de Chypre ouvre une fenêtre pour la Commission sur les sujets politiques. Dans la continuité de sa participation réussie à la Conférence d'Helsinki, elle tente de renforcer sa participation à la scène internationale en faisant preuve audace et en allant au-devant des États membres.

De plus, la partie grecque est demandeuse d'une action vigoureuse sur le plan politique de la part de la Commission. Même si ce n'est pas le rôle de celle-ci, la Grèce demande si la Commission ne pourrait pas proposer aux Neuf de prendre une initiative quelconque pour aider à trouver une solution au litige sur le plateau continental mais aussi pour le conflit de Chypre[644].

---

642 AHCE, BAC 50/1982 n°30/1, Commission des Communautés européennes, Cabinet of Sir Christopher Soames, *Notes à l'attention de Sir Christopher Soames*, August ,28 1974

643 *Ibid.*

644 AHCE, BAC 50/1982 54 Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note pour Monsieur le Président F.X. Ortoli et Sir Christopher Soames, Objet : *Problème de Chypre – visite de l'Ambassadeur de Grèce*, Bruxelles, le 12 février 1976

Avec la normalisation des relations de la Communauté avec la Grèce et, surtout, à la perspective de l'adhésion de ce pays à celle-ci dans un avenir prévisible, la continuation probable de tensions entre la Grèce et la Turquie ne peut que soulever la question de savoir dans quelle mesure la Commission peut maintenir une attitude passive devant une telle situation, « même si ses compétences, dans le domaine politique, sont nulles ou presque inexistantes et si les accords d'association ne semblent couvrir que des domaines économiques »[645].

La Commission utilise les outils à sa portée et conçoit dès août 1974 une communication formulant des propositions et demandant l'inscription de la question de Chypre à l'ordre du jour du COREPER des 16 et 17 septembre 1974[646].

Il y a donc une très nette volonté de la Commission de tenter de régler la crise et ce faisant de s'immiscer dans la sphère politique et de sortir du seul domaine économique. Le comportement de la Commission européenne contraste avec celui du Parlement européen.

Ainsi, dans le projet d'Avis de la Commission politique du Parlement européen sur les recommandations de la Commission parlementaire CEE-Grèce du 27 juin 1975, on trouve cette phrase : « Si la demande de la Grèce était acceptée, la Communauté serait immédiatement impliquée dans cette confrontation avec un membre associé, qui pourrait bien devenir non plus seulement politique mais bel et bien militaire. Il est peu probable que les bons offices de la Communauté puissent se révéler plus efficaces en Méditerranée orientale qu'ils ne l'ont été en Irlande »[647].

La crainte du Parlement est de voir la Communauté être « retardée considérablement dans son propre développement »[648] par son implication dans d'éventuels conflits de la région.

Ainsi, c'est le Parlement qui ne semble pas voir dans la situation en mer Méditerranée une opportunité pour la CEE de pouvoir renforcer sa capacité politique, au contraire. Au début, du

645 AHCE, BAC 97/1986 50, Commission des Communautés européennes, Direction Générale des relations extérieures, Note à l'attention de Sir Ch. SOAMES, *Objet : La CEE et les relations entre la Grèce et la Turquie (visite de M. NAVROS et M. ORTOLI, Bruxelles septembre 1974)*, Bruxelles le 20 aout 1974

646 *Ibid.*

647 AHCE, BAC 50/1982 54, PARLEMENT EUROPEEN, *Projet d'Avis de la Commission politique du Parlement européen sur les recommandations de la Commission parlementaire mixte CEE-Grèce adopté à Athènes le 27 juin 1975* (doc. 180/75) Rapporteur M. Scott-Hopkins, Bruxelles, 19 septembre 1975

648 *Ibid.*

moins, les institutions étaient récalcitrantes vis-à-vis de la Grèce[649] alors que le Conseil souhaitait l'intégration rapide de la jeune République hellénique.

Ce qui semble étrange, à la lumière des archives et de ce qui a été écrit plus haut, c'est que la Commission, dès août 1974, devine l'opportunité pour elle de faire du politique grâce à la candidature grecque et aux crises de la région. Si la Commission est réticente face à la candidature d'Athènes et le fait savoir dans son avis sur celle-ci, en coulisses, il semble qu'elle se réjouisse de l'occasion qui lui est donnée d'intervenir dans un champ réservé jusque-là à la seule Coopération politique des États membres. De son côté, le Parlement, peut-être du fait de sa nature, semble être « effrayé » par l'aventure grecque et met plus longtemps à se rendre compte de l'opportunité pour lui de réellement s'occuper de questions politiques. Accaparés par l'organisation des élections au suffrage universel de leur institution, les parlementaires, soucieux d'éviter un conflit qui serait forcément impopulaire, jouent la carte de la prudence. De plus, des tensions sur les futures frontières de la CEE pourraient mettre les États membres ou l'OTAN au premier plan, laissant l'aspect communautaire de côté, ce qui évidemment ne pouvait pas plaire aux membres de l'Assemblée européenne. Cependant ces deux hypothèses restent… des hypothèses, nous ne pouvons que supposer et nous baser sur les événements qui marquent les années 1974 et 1975 et leurs impacts sur les débats internes de la Communauté.

Un événement en particulier peut être susceptible de confirmer nos théories. Ainsi, le 24 juillet 1976, date de nouvelles négociations entre la Turquie et la CEE et trois jours avant la session du Conseil d'Association CEE-Grèce, fut déployé le navire turc de surveillance *Sismik I* en mer Égée, causant les pires tensions entre les deux pays depuis la guerre à Chypre. Ce faisant, les Turcs voulaient prévenir les Neuf que leur décision d'accepter la candidature grecque les impliquait dans le conflit irrésolu entre eux et les Grecs au sujet de la souveraineté en mer Égée. Dans ce cas, la résolution de la crise tint pour une grande partie à l'action de la Présidence en exercice. Max van der Stoel, Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, partit immédiatement pour Athènes le 9 août 1976 et fit pression pour empêcher les Grecs de mettre leur menace à exécution d'évacuer le bateau par la force.[650] L'escalade fut évitée et le crédit politique revient aux États membres et à la Coopération politique, sans que les institutions communautaires n'en tirent aucun avantage auprès des citoyens européens.

649 Voir le Rapport de la Commission sur la demande d'adhésion grecque
650 Agence Europe, N° 2038, 25/26 Aout 1976

- La Commission : « agent de Guerre froide »

Outre la situation interne en Grèce, la Communauté ne peut pas faire l'impasse sur la situation internationale et le contexte de guerre froide. Elle se tient informée des décisions du Congrès américain pour les aides militaires, ainsi on peut trouver dans les dossiers des archives sur la Grèce, des résumés sur les aides militaires que le Congrès a voté pour les alliés des Américains. Par exemple dans le télex en date du 31 octobre 1975 envoyé depuis Washington par la représentation de la Communauté, on peut lire que la Grèce obtient une aide de 65 millions de dollars. La Grèce et Chypre sont soulignées au milieu de la liste des pays bénéficiaires de l'aide militaire américaine.

Attachés à ce résumé, des communiqués de presse de la Maison Blanche concernent l'assistance donnée à la Grèce et la Turquie, il est intéressant d'y voir que l'expéditeur a pris le temps encore une fois de souligner le nom des deux pays[651].

Parallèlement la CEE, par le biais de contacts personnels s'informe de la situation dans le bloc de l'Est et de la vision de l'URSS sur la multiplication de ses échanges avec la Grèce et la Turquie. Ainsi, lors d'un déjeuner en avril 1977 avec le Premier secrétaire de l'Ambassade polonaise, la question des contacts multiples entre la Grèce et les délégations soviétiques et la multiplication des accords entre l'URSS et la Turquie est soulevée. Selon le Premier secrétaire de l'Ambassade, si l'on suit l'approche marxiste, les accords URSS-Grèce et États du CAEM-Grèce peuvent être vus « comme le début d'une influence économique ayant un jour peut-être des prolongements politiques »[652].

La Communauté, notamment par l'intermédiaire de sa direction générale pour les relations extérieures se tient donc informée des relations entre la Grèce et le Bloc de l'Est. Ainsi lorsqu'en octobre 1976 une nouvelle rencontre est organisée entre l'URSS et la Grèce, cette information est immédiatement envoyée à la Commission. Le passage suivant est souligné : [Messieurs Bitsios et Oudaltsov] «ont considéré souhaitable que les efforts des ministères et services compétents des deux pays soient poursuivis et renforcés par la conclusion d'un accord commercial à long terme […] et d'un accord de coopération »[653].

---

651 AHCE, BAC 50/1982 18 TELEX par la division chargée des liaisons avec les représentations extérieures, 31/10/1975

652 AHCE, BAC 50/1982 26, CENTRE D'INFORMATION DES COMMUNAUTEES, Bureau d'Athène, Note à l'attention de Monsieur Fr. KLEIN, DG1, Objet : *contact avec le premier secrétaire de l'Ambassade polonaise, Mr. Julien KOWALSKI*, Athènes, le 26 avril 1977

653 AHCE, BAC 50/1982 26, TELEX pour Toledano Laredo, Chef de Cabinet de M. Scarascia Mugnozza, Monsieur Hannay, Chef de Cabinet de Monsieur Soames, Monsieur Froschmaier, Chef de Cabinet de M. Haferkamp, Monsieur Mohler, Chef de Cabinet de M. Brunner, Monsieur E. Noël, secrétaire générale de la

Or cela pourrait remettre en cause, après l'adhésion de la Grèce, la Politique commerciale commune. Le problème étant les termes de *« à long terme »*. On comprend bien alors que la Direction générale pour les Affaires extérieures convoque le représentant grec auprès des Communautés pour lui demander des précisions.

Il apparait que la Grèce n'a signé aucun nouvel accord, mais a plutôt informé l'URSS que désormais les accords de commerce ne pourront être signés qu'à court terme en attendant l'intégration de la Grèce à la CEE, tout nouvel accord devant par la suite s'inscrire dans la politique commerciale commune. Ce que les Russes auraient « du mal à digérer »[654]. En effet, si les relations commerciales entre les deux pays se développent normalement, l'URSS exprime cependant les plus fortes réserves concernant les conséquences de l'adhésion sur les relations gréco-soviétiques.

Un entretien du 15 octobre 1976 entre Alvaro Mozzicafredo, fonctionnaire à la Commission, et Stavrou et Exinteros de la Mission de Grèce auprès de la CEE montre que la Commission s'inquiète des répercussions des relations commerciales entre les pays de l'Est et la Grèce.

Dans un premier temps, il ne faudrait pas « accroître d'ici à l'adhésion de la Grèce, les divergences entre la politique commerciale de la Grèce et celle de la Communauté à l'égard de l'Est, de manière à éviter des difficultés supplémentaires au moment de l'adhésion ».

En effet, Mozzicafredo fait remarquer *« l'opportunité »* de limiter la durée de l'accord à long terme négocié avec l'URSS mais non encore signé au 31 décembre 1980 et de faire parvenir ledit accord aux services de la Commission afin de voir si « l'accord comporte des dispositions susceptibles de créer des problèmes juridiques ou même politiques au moment de l'adhésion »[655].

Dans le même temps, la Commission continue à prendre des initiatives politiques pour la résolution de la crise de Chypre, ainsi dans une note de dossier pour la Présidence de la

---

Commission, Messieurs Ronan, Collowald et Pryce, DG X, Messieur Olivi et Santarelli, Porte Parole, Monsieur Hijzen, Directeur général DG I, Monsieur Duchateau p., Conseiller, Madame Nielsen, DG I, Messieurs Becker, Pendville, DG X, sujet: *rapports Grèce- Union soviétique et Grèce-Bulgarie*, Athènes, 1er novembre 1976

654 AHCE, BAC 50/1982 26 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Directorate general for external relations, note to Mr. KLEIN, *Greek trade with Eastern Europe*, 15 november 1976, BAC 66/1985 n°197 La phrase est : "*the Russians are now digesting this unpalatable piece of information. «*

655 AHCE, BAC 50/1982 26, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, service E-1, Note de Dossier, Objet: *Entretien avec MM. Stavrou et Exinteros, de la Mission de Grèce*, Bruxelles, le 15 octobre 1976 et voir Direction générale des relations extérieures, service E-1, Note à l'attention de Monsieur GOODCHILD, Objet: *Reprise par la Grèce de la politique commerciale de la Communauté à l'égard des pays à commerce d'État*, Bruxelles, le 20 septembre 1976 BAC 66/1985 n°197

Commission sur l'organisation de la réunion du 25 janvier 1975 sur Malte et Chypre, la Commission accepte l'idée de négocier avec « les représentants de la Communauté turque de l'île », même si « Londres n'a pas encore fixé sa position »[656].

- La CEE : médiatrice ?

Après l'échec des pourparlers de Genève qui avaient commencé le 25 juillet 1974, la guerre reprend le 13 août 1974. Cette fois-ci, malgré les efforts de la présidence française, les Neuf ne disposent pas de la moindre capacité de pression sur le conflit. Le 27 août 1974, lors d'une intervention télévisée[657], Giscard d'Estaing exprime son désappointement sur l'absence de poids politique des Neuf sur la scène internationale. Deux événements récents l'en avaient convaincu. Premièrement, les événements à Chypre avaient prouvé que la CEE était incapable de prévenir un conflit entre deux États qui lui sont associés. Deuxièmement, pour les Américains, l'Europe communautaire n'existe pas. Ainsi, lors de la cérémonie de passation de pouvoir entre Nixon et Ford, ni l'un ni l'autre ne mentionnent « L'Europe » dans leurs discours[658].

Si les Neuf n'ont pas pu éviter le renouvellement des hostilités à Chypre en août 1974, ils ont pu jouer le rôle de médiateur en amenant de nouveau les deux antagonistes à négocier. Cependant, malgré une pléthore de déclarations des Neuf et des tentatives diplomatiques à Athènes, Ankara et Nicosie, peu de progrès ont été accomplis. La forte présence militaire des Britanniques, membres de la CEE et garants de l'indépendance chypriote, rappelle constamment à la Communauté le statut contesté de l'île.
C'est ainsi que l'intégrité territoriale de Chypre devient une condition *sine qua non* préalable à toutes négociations entre les différentes parties.

Bien que ces négociations ne puissent avoir lieu qu'entre les deux communautés de l'île et sans ingérence extérieure, la Communauté tente de se placer entre les belligérants, invoquant les Accords d'Association qui prévoient la tenue d'au moins un Conseil annuel[659]. Elle va alors peser de tout son poids pour éviter que la situation ne se dégrade encore. Aussi, tout en

656 AHCE, BAC 50/1982 n°30, Commission des Communautés européennes, *notes de dossier*, Bruxelles, le 22 décembre 1976

657 Allocution télévisée de M. Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, Paris, Palais de l'Elysée, le 27 août 1974. Sur http://discours.vie-publique.fr/notices/747001722.html vu le 6.01.2012

658 Texte Adress to the nation Nixon/Ford 1974

659 AHCE, BAC 50/1982 30, Commission of the European Communities, Directorate General for External Relations, Note for the attention of Sir Christophe Soames, vice president of the Commission, *subject : meeting of the European Parliament's Associations Committee* 18 June, 1975, item 4 of the Agenda: Exchange of views on the situation in Cyprus, Brussels 13 June 1975

maintenant le dialogue avec les différents acteurs de la crise, elle agit sur le terrain : sur le plan humanitaire, en envoyant plusieurs tonnes de céréales à Chypre entre 1973 et 1975, sur le plan financier en bloquant les aides prévues par l'Accord d'association[660].

Enfin, dans le cadre de la Conférence d'Helsinki, la CEE propose ses bons offices aux quatre protagonistes[661]. En agissant ainsi, la Communauté double les liens établis entre elle et les États de la région. En plus des Conseils d'Association, elle invite les Turcs, les Grecs et les Chypriotes à suivre les résolutions prises à Helsinki pour le dénouement des conflits et à s'asseoir à la table des négociations avec le concours de sa médiation.

Au cours de leur réunion à Dublin le 13 février 1975 les Ministres de la Communauté rappellent, dans une Déclaration, les rapports d'association qui lient la Grèce, la Turquie et Chypre à la Communauté et l'intérêt particulier qu'ils attachent à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de Chypre.

Le paragraphe précédent nous a donné un rapide aperçu de l'action des États membres dans la région. Cette action ne se démarque pas de celle des États-Unis et tend à isoler la Turquie, ce qui a des conséquences directes sur les relations turco-européennes.

La candidature grecque en juin 1975 affaiblit encore plus la position de la CEE entre les deux capitales, puisque dès lors les turcs la soupçonnent de ne plus être impartiale[662].

Si l'on ajoute à l'adhésion grecque les problèmes liés à l'agriculture dans la zone méditerranéenne et la rigidité des positions des États membres face aux demandes turques, nous pouvons nous représenter les tensions entre l'Europe communautaire et la Turquie.

Si le Parlement et la Commission appellent au développement de relations équilibrées entre les deux pays associés et la CEE, le Conseil, lui, ne souhaite pas accorder d'avantages particuliers à la Turquie.

Cependant, l'implication de la Communauté pour régler la crise de Chypre est compliquée par la crise de ses relations avec la Turquie. Dans les années 1970, les relations CEE-Turquie

660 En effet, la CEE n'avait plus confiance dans le gouvernement de Nicosie pour la gestion des fonds européens. Voir Commission of the European Communities, Office of Sir Christopher Soames, Chef de Cabinet, Note for Record, 24 May 1976

661 AHCE, BAC 50/1982 32 Voir Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Délégation pour les négociations avec la Grèce, *L'évolution politique en Grèce*, Bruxelles le 11 octobre 1976

662 *Turkish Daily News*, "S. INAN warns EEC not to encourage Greece", 22/23/3/1976 et *Turkish Daily News*, "Greece Trying to alienate Turkey against the West", 23/03/1976

traversent une crise qui a de multiples causes : les relations agricoles toujours difficiles, aggravées par la crise économique de 1973 qui conduit la CEE à une attitude plus restrictive sur les exportations turques[663], la question de la libre circulation des travailleurs turcs, et la diminution des aides européennes à la Turquie. Enfin, le rapprochement entre la Communauté et la Grèce, et surtout l'accueil fait à la demande d'adhésion, ne pouvait que, dans le contexte des relations turco-européennes décrites ci-dessus, aggraver le malaise que connaissait l'association.

La Turquie souhaite obtenir une situation qui soumette le moins possible son association avec la CEE à la volonté de la Grèce. Par exemple, dès 1974, prévoyant le rapprochement à venir de la Grèce avec la CEE, la Turquie s'attache à coopérer étroitement avec Bruxelles dans le cas de la délimitation des plateaux continentaux dans le contexte de la Conférence sur le droit de la mer à Caracas. Et ce n'est pas auprès des différentes ambassades des États membres qu'elle lance sa démarche mais bien avec la Direction générale pour les relations extérieures de la Commission. La Turquie savait que le Conseil des Communautés n'avait pas encore commencé à négocier une position commune. De plus comme nous l'avons souligné plus haut, les relations avec le Conseil n'étaient pas évidentes ; la Commission est plus accessible. Entre février 1975 et mai 1975, elle tente par un échange de notes, entre sa représentation à Bruxelles et les services de la DG1, de gagner la CEE aux thèses turques sur le plateau continental. La DG Relations extérieures se contente de répondre par une proposition d'échange de vues pendant toute la durée de la Conférence de Caracas[664]. La réponse prudente de la Commission est évidemment due au fait que les États membres n'avaient pas de position commune sur la question. Il est intéressant de constater qu'un État tiers, réalisant que les États membres ne se sont pas encore décidés sur une question de la plus haute importance pour lui, se tourne alors vers la Commission et ses services alors même que celle-ci ne peut pas prendre de décision sans l'aval du Conseil.

663 Si les Ministres au Conseil reconnaissent l'importance politique de la situation, il n'en demeure pas moins qu'ils ne souhaitent plus faire de concessions sur le terrain agricole à la Turquie. Par la voix de son Ambassadeur, l'Italie souligne qu'il n'est pas « nécessaire de donner à la Turquie tout ce qu'on avait donné ailleurs. Il était prêt à reconsidérer sa position sur certains produits à condition que cela ne comportait pas trop d'atteinte à l'agriculture italienne et qu'il s'attendait [à ce] que la Commission fasse des propositions de compensations. « AHCE, BAC 66/1985 n°183/1, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, « Note de dossier », *Objet : Déjeuner du COREPER du jeudi 5 février avec Sir Christopher SOAMES*, notes manuscrites de Mlle NIELSEN, Bruxelles le 4 février 1976

664 Voir BAC 66/1985 n°183/1 Dossier Grèce

C. La candidature grecque et la dimension communautaire dans « l'apaisement » des crises de l'Europe du Sud-est

- La candidature grecque à la Communauté : échapper à la submersion communiste ?

La demande de coopération de la Turquie dans le domaine de la délimitation des plateaux continentaux est évidemment chargée d'arrière-pensées politiques, mais aussi d'inquiétudes vis-à-vis du rapprochement entre la Communauté et la Grèce.

La candidature grecque pose un immense dilemme politique aux Neuf. Cela met en danger la relation balancée entre la Turquie et la Grèce que la CEE maintenait depuis les années 1950, la CEE pourrait être engagée dans un conflit entre un important membre de l'OTAN, la Turquie et un membre de la CEE, la Grèce.

Il nous faut comprendre alors, pourquoi, malgré toute la politique communautaire dans cette région depuis 1962 qui se voulait équitable entre ces deux nations, l'intégration de la Grèce a été acceptée avec autant d'empressement et achevée aussi rapidement. Bien sûr, nous l'avons mentionné plus haut, les institutions communautaires étaient tout de même réticentes à cette perspective, et les États membres ont dû outrepasser ce manque d'enthousiasme. Mais cette pression des États pour l'ouverture des négociations est révélatrice de la dimension politique, plus qu'économique de la question grecque. En effet, il y a une « nécessité politique »[665] dans l'intégration de la Grèce, l'objectif est de soutenir la démocratie et de « colmater » une éventuelle brèche dans le camp Occidental.

Car la Grèce représente alors le maillon faible de la chaîne de défense occidentale en Méditerranée. Son adhésion aux Communautés, dans la vision des capitales d'Europe occidentale renforcerait ce maillon, le stabiliserait et le maintiendrait dans le camp démocratique, évitant toute pénétration politique de l'Union soviétique en mer Égée.

Dans les notes distribuées à chaque représentant de la CEE pour les négociations avec la Grèce, la question de l'OTAN et de la présence navale de l'URSS en Mer Noire est rappelée. Notamment par le fait que la Grèce désire amener sa zone économique exclusive à 12 miles de ses côtes, ce qui mettrait son territoire entre les détroits turcs et la Méditerranée, donc entre la flotte soviétique de la Mer Noire et la VIème flotte américaine[666]. Ainsi les représentants de

665 *Ibid*, intervention de Monsieur NATALI, vice-président de la Commission des Communautés européennes

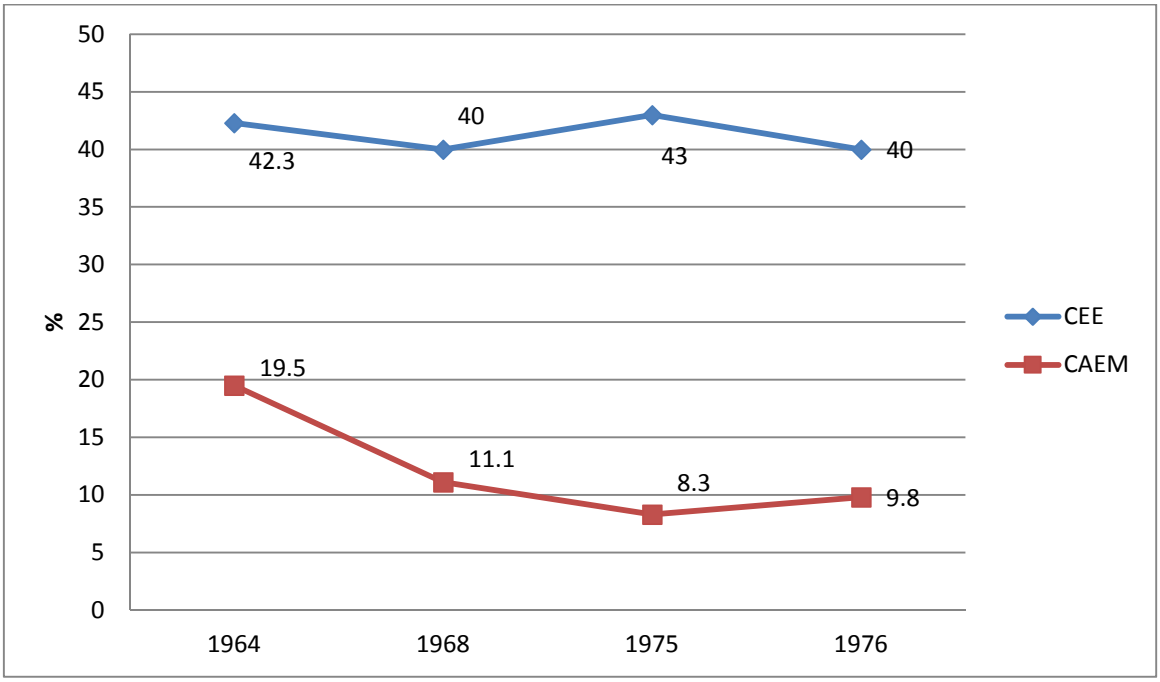
666 AHCE, BAC 50/1982 32 Commission des Communautés européennes, Commission parlementaire mixte CEE-Grèce, Draft speech by Vice-president NATALI for the EEC-Greece joint parlementary committee in Paris 23-24 november 1978, voir Background brief, Political notes, Brussels, November 16th 1978

la Communauté, qui avaient été si frileux devant la demande d'adhésion de la Grèce à la CEE, se voient signifier que cette adhésion est un instrument de la sécurité de l'Occident.

A ces considérations stratégiques, se greffe des inquiétudes économiques. Clairement, il faut contenir l'augmentation des échanges économiques de la Grèce vis-à-vis de l'URSS, ce qui aurait pu mener à terme à une pénétration politique des Soviétiques. Dès 1961, *The Economist*[667] s'inquiète de la part qu'occupe le Bloc de l'Est dans le commerce extérieur de la Grèce et prévient les alliés occidentaux contre toute dépendance économique grecque vis-à-vis du monde communiste pouvant potentiellement conduire à un renversement du régime.

C'est la raison pour laquelle le lien avec la CEE était profondément désirable pour le gouvernement grec, à la fois pour les bénéfices commerciaux que le pays pouvait tirer de ces liens, mais surtout pour l'assurance contre les risques politiques induits par l'augmentation des relations avec le Bloc communiste.

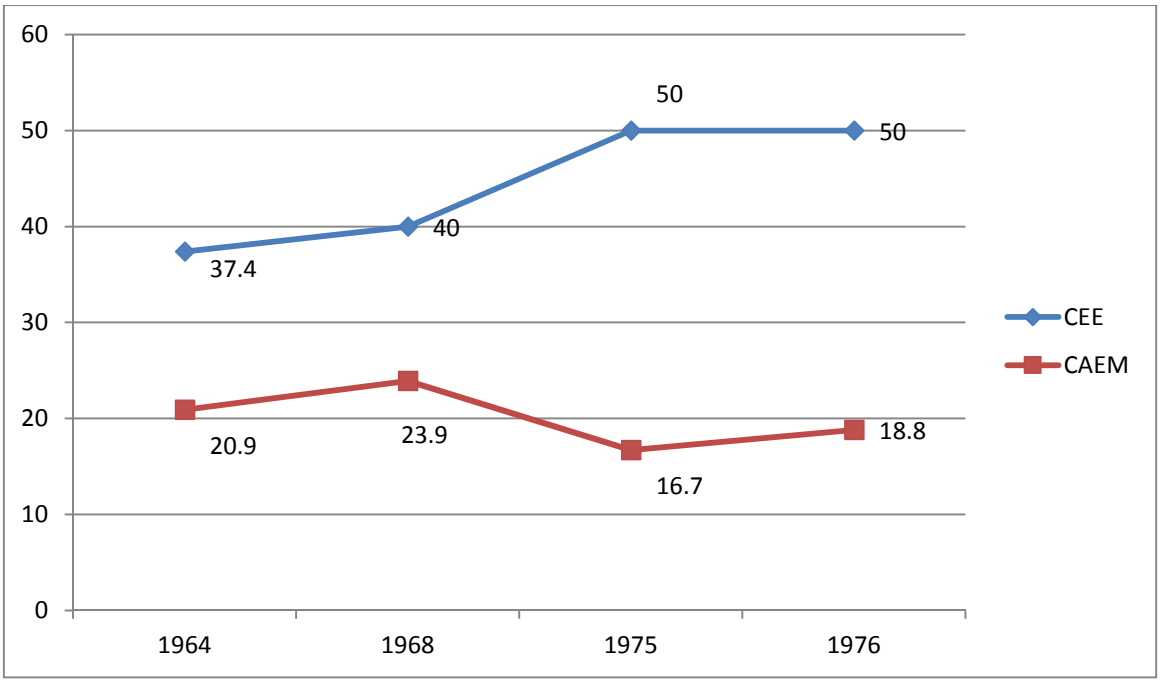
Part de la CEE et du CAEM (+ Chine et Yougoslavie) dans les importations de la Grèce en %[668]



667 *The Economist*, 18 février 1961

668 AHCE, BAC 50/1982 59 et AHCE, BAC 50/1982 60, Exportations de la Grèce, évolution de la part du CAEM. Source Banque de Grèce dans *Rapports des Conseillers commerciaux des pays membrse de la Communauté économique européenne en Grèce de 1962 à 1977, Op. Cit.*

Part de la CEE et du CAEM (+ Chine et Yougoslavie) dans les exportations de la Grèce[669]



L'analyse de ces deux graphiques nous montre qu'avant le coup d'État des colonels, la Grèce est dépendante à un peu plus de 20% pour ses exportations du Bloc de l'Est. Malgré la soviétophobie de la Junte, l'accord entre la Grèce et l'Union soviétique a été renouvelé en 1969 pour une durée de deux ans, et le pourcentage des exportations CAEM vers Grèce connait une légère augmentation (2 %). Nous ne disposons pas de données fiables entre 1970 et 1974 du fait des événements politiques à Athènes. Mais nous pouvons raisonnablement penser, à la lecture des rapports des conseillers commerciaux, que malgré le renouvellement des accords bilatéraux entre la Grèce et le Bloc de l'Est, la part du CAEM dans le commerce extérieur de la Grèce connaît une diminution drastique puisque à la fin de la dictature celle-ci représente moins de 20% du global des exportations - soit un recul de 7%- et moins de 10% des importations, soit un recul de 2%.

Notons aussi la baisse significative des exportations de la CEE vers le CAEM après la crise énergétique, alors qu'à l'inverse la Grèce verra cette part augmenter.

Ce parallèle est intéressant parce que l'on constate, que contrairement à la Communauté, les pays de la CAEM étaient pour les Grecs des partenaires et que les flux commerciaux d'Athènes avec le bloc de l'Est étaient une réalité mesurable.

669 *Ibid.*

Réalité qui sera l'objet de toute l'attention des services de la Commission.

Le risque d'une pénétration économique précédant une pénétration politique était pris très au sérieux par le gouvernement grec. Une décennie plus tôt, il avait contré un soulèvement communiste et banni le parti. Et si l'on considère le score obtenu par les Communistes et leurs alliés aux élections générales de 1958 où ils se présentèrent sous un nom différent et obtinrent 25% des votes, il n'est pas difficile de comprendre l'urgence pour Athènes d'établir des liens forts avec la Communauté européenne.

Pour la Grèce des colonels, l'OTAN en matière d'affaires étrangères reste la priorité, en effet, « le trait dominant du comportement militaire en Grèce est un anticommunisme que l'on peut qualifier sans exagération de fanatique, ou, ce qui revient au même, une complète allégeance à l'OTAN »[670].

Le gouvernement démocratique qui leur succède a toujours autant à cœur d'éviter toute pénétration communiste dans la péninsule hellénique.

Pour ce faire, l'intégration européenne semble être la meilleure solution.

Ainsi, dans les années 1970, trois nouveaux développements mettent la CEE au centre des préoccupations politiques de la Grèce.

Premièrement, l'élargissement de la Communauté et l'affirmation de sa dimension politique qui la rendait plus visible au reste du monde. Deuxièmement, la crise de Chypre de 1974 n'amène pas seulement les Turcs et les Grecs au seuil de la guerre, mais mine la crédibilité des Américains dans la région. Troisièmement, l'incapacité de l'OTAN à prévenir l'invasion de Chypre fait rechercher par le gouvernement grec de nouvelles possibilités pour se protéger contre la supériorité militaire des Turcs.

Cette demande d'adhésion se place donc dans « un contexte autant politique qu'économique »[671].

Le gouvernement grec par la voix de son Premier Ministre souligne « que la Grèce ne désire pas son adhésion pour des raisons qui sont uniquement de caractère économique. C'est en

670 *LE MONDE*, « La junte », d'Eric ROULEAU, 9/09/1965 dans Athènes Presse Libre, bulletin hebdomadaire d'information, d'analyses et de documents sur la Grèce, Bruxelles, 21/08/1968 BAC 66/1985 n°68/3

671 AHCE, BAC 66/1985 n°183, Commission des Communautés européennes, Cabinet du Président, *demande d'adhésion de la Grèce, visite de l'Ambassadeur de la République Hellénique Monsieur STATHATOS*, Bruxelles le 12 juin 1975

premier lieu sur des raisons d'ordre politique que s'appuie notre demande, des raisons qui concernent la consolidation de la démocratie et l'avenir de la Nation. Le peuple grec croit à la mission de l'Europe dont l'accomplissement présuppose l'accélération des procédures d'unification déjà en cours »[672].

De fait, tant le gouvernement que l'opposition restent anxieux sur les possibilités de voir l'évolution politique de la Grèce être conditionnée en grande partie par ses relations extérieures soit avec la Turquie, les États-Unis, les pays balkaniques et la CEE.

Au vu de la position modérée des États-Unis, c'est donc vers l'Europe des Neuf que se tourne le gouvernement de Caramanlis, quitte à rencontrer les critiques de la gauche prosoviétique ou papandréiste (PASOK –Socialiste)[673]. Du côté du gouvernement, et dans une large mesure au centre, on ne voit pas les choses, bien entendu de la même façon, mais on est loin de mettre tous ses espoirs dans les Américains. Si les rapports avec eux sont bons, ils ne sont plus aussi forts que pendant la période des Colonels.

- La menace turque, menace plus pressante que le Communisme ?

Du côté des Neuf la position était inconfortable, il fallait traiter la demande d'adhésion de la Grèce et maintenir les liens avec la Turquie. La première étape fut donc de décourager les Grecs de considérer la CEE comme une alternative à l'OTAN qui selon Athènes n'avait pas empêché l'invasion de Chypre. Lorsque, en septembre 1974, le gouvernement grec, après sept ans d'interruption, demanda la réactivation de l'Accord d'association, on lui répondit que même si la Communauté était heureuse de reprendre ses relations avec la Grèce, celle-ci ne devait pas considérer la Communauté comme un substitut « à d'autres liens avec le monde

672 AHCE, BAC 66/1985 n°183, ALLOCUTION de M. CARAMANLIS auprès des Ambassadeurs des Neuf à Athènes le Jeudi 12 Juin 1975

673 Voir notamment : Commission des Communautés européennes, Commission parlementaire mixte CEE-Grèce, SI (78) 413, Bruxelles, 22/5/78. En fait, seuls les communistes du parti de l'extérieur (K.K.E) font confiance en l'Union soviétique, à laquelle toutes les autres formations, y compris le PASOK de M. A. Papandréou, reprochent de soutenir en sous-main la Turquie, ou en tout cas de maintenir deux fers au feu. Elles en veulent pour preuve le refus des communistes prosoviétiques de voter les crédits militaires demandés par le gouvernement. Sur ce point, le désaccord est total entre les communistes de l'extérieur et leur homonymes dits de l'intérieur, partisans de l'eurocommunisme mais qui ne recrutent que dans l'intelligentsia et ne peuvent s'attendre à de grands succès électoraux. Quant au Pasok non content de se démarquer du K.K.E, il reproche au gouvernement sa mollesse dans la question turque, qu'il explique par l'influence excessive à ses yeux, de ses conseillers américains. Les États-Unis selon le leader socialiste, éviteront, en tout état de cause de se mettre à dos la Turquie, leur principal soutien dans la région. A l'intérieur du pays, les différents partis socialistes ou communistes refusent l'adhésion à la Communauté, lui reprochant de *« mener une politique impérialiste qui transformera la Grèce en un pays satellite des États de l'Europe occidentale »* ou encore qu'elle *« conduira à une nouvelle forme de servitude économique et politique, la CEE. demeurant sous le contrôle indirect des américains. »* Et voir BAC 50/1982 n° 30/02 Dossier SOAMES, Réactions du PASOK. Lors des commissions parlementaires mixtes pour mettre au point les détails de l'adhésion, les représentants des Partis de gauches helléniques se montreront hostiles, voire se retireront des négociations.

occidental »[674]. Jean Sauvagnargues, Ministre des Affaires étrangères français, en s'exprimant ainsi, traduisit la pensée des autres membres de la Communauté.
La Grèce doit rester dans le giron de l'OTAN, même si depuis 1974 elle ne participe plus au commandement intégré, suivant en cela l'exemple de la France. Cela ne doit pas se traduire par une accélération des échanges commerciaux avec les États du Conseil d'assistance économique mutuelle ou une orientation de sa politique étrangère plus vers Moscou et moins vers Washington. Car à la différence de la France, la Grèce a une longue frontière commune avec un membre du Pacte de Varsovie et ses ports peuvent être utiles à la VIème flotte américaine en cas de tentative soviétique de forcer les Détroits entre Mer Noire et Méditerranée. Il semble que ce soit bien ces préoccupations d'ordre *politico-économique*[675] qui pesèrent dans la balance pour l'ouverture des négociations[676] et cela malgré les recommandations de la Commission[677] qui conseillait une approche plus prudente de la question. Le Conseil réfute l'avis de la Commission et décide que l'adhésion grecque doit se réaliser dans les plus courts délais.

Il s'agit de donner des signes d'apaisement immédiats à une démarche présentée par un gouvernement qui faisait état de la précarité de sa position interne, position menacée tant de l'intérieur que de l'extérieur. Cette demande d'intégration est la première d'un mouvement vers l'Europe des pays du littoral nord de la Méditerranée revenus à la démocratie et soucieux de consolider celle-ci. C'est cette même préoccupation qui va amener Madrid, Lisbonne et Athènes à une intégration rapide dans l'Europe communautaire.

Nul pays cependant n'en a peut-être davantage besoin que la Grèce, où les promotions du temps de la Junte ont amené dans l'armée de jeunes officiers peu acquis à l'idée du système représentatif. Ils pourraient être tentés par un coup de force si des événements comme la disparition de Caramanlis ou un grave affrontement avec la Turquie devaient plonger à nouveau le pays dans une situation de crise.

Enfin, pour les pays membres, il s'agissait aussi de s'accorder le bénéfice d'une amitié qui pourrait par la suite devenir un appui.

674 Jean Sauvagnargues dans le *Financial Times*, 17 septembre 1974
675 Nous soulignons
676 Voir tableau 1 et 2 page 17
677 Il est à noter que les Commissaires italiens et français se sont abstenus de voter sur l'Avis.

Le *oui* univoque que les États membres envoient comme réponse à la demande d'adhésion de la Grèce devait faire oublier la politique ambigüe des Neuf vis-à-vis de la Junte[678] tout en réaffirmant les liens de la Grèce avec le camp occidental.

La CEE est consciente que dans un monde où la persistance de la lutte entre deux conceptions de la place de l'homme dans la société – l'une totalitaire, l'autre libérale – la fin des régimes dictatoriaux en Méditerranée est un gain pour le camp libéral.

Le terme d' *« investissement démocratique »* lancé le 12 janvier 1977 par A. Crossland[679], alors secrétaire au Foreign Office, caractérise bien l'esprit dans lequel les pays de la Communauté européenne se déclarent prêts à subir les efforts nécessaires à l'ancrage de ces pays au sein du club des démocraties libérales qu'ils ont constitué.

En outre, le gouvernement grec espérait aussi qu'une adhésion pleine et entière à la CEE serait un sérieux argument de dissuasion pour toutes nouvelles attaques venant de Turquie. « Turkey would think twice before attacking a member of the EEC »[680]. En effet, il liait la question de son adhésion aux questions de sécurité, notamment à la question de Chypre[681]. La Grèce, dans un premier temps, espère très clairement que la Commission fasse pression sur les États membres. Ainsi, dans la note accompagnant l'aide-mémoire grec demandant l'adhésion, il est noté que le Ministre des Affaires étrangères grec voulait aussi « say a word about the situation in Cyprus »[682] au Vice-président de la Commission. Cette volonté grecque de lier l'adhésion au contexte de sécurité est expliquée dans la note de dossier destinée à Hannay au cabinet de Gundelach, du 15 décembre 1975. On y trouve l'explication suivante : « Les relations hésitantes avec l'OTAN et les U.S.A., l'évolution lente des sondages et de l'exploitation pétrolière en mer Égée, la reprise attendue des conversations

678 Pour une vision intéressante de la politique de la CEE vis-à-vis de la Junte, voir George N.YANNOPOULOS, *Greece and the European Communities : the first decade of a troubled Association*, Beverly Hills, Sage Publication, 1975 et aussi Van COUFOUDAKIS, *The European Economic Community and the « freezing » of the Greek Association*, Journal of Common Market Studies, Vol. XVI, N°2, December 1977 La CEE gèle dès 1968 l'Accord d'association, mais ses États membres continuent à faire des affaires avec le gouvernement militaire, voir *LE MONDE*, « La Grande Bretagne vend une centrale nucléaire à la Grèce », dans Direction générale presse et information, Revue de Presse du 8/5/1969, et Revue de la Presse Hellénique du 28 mai au 8 juin, section affaires économiques dans BAC 66/1985 n°68/2 et voir Chapitre III

679 Pascal FONTAINE, Dossier préparé par, *Vers le nouvel élargissement de la CEE, Grèce-Portugal-Espagne*, Paris, DEEP, 1978

680 *The Economist*, 26 Juillet 1975

681 Bien que selon les Turcs l'échec de la Junte à accomplir l'unification Gréco-Chypriote fut la cause de sa chute. Le retour de la démocratie en Grèce serait donc directement imputable à l'invasion de Chypre par la Turquie. AHCE, BAC 15/1993 36, Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, *Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, Compte rendu sommaire*, 9 octobre 1975, Bruxelles

682 AHCE, BAC 50/1982 30, Commission of the European Communities, *Cabinet of Sir Christopher Soames*, August ,28 1974

intercommunautaires chypriotes à Vienne, la définition manquée de la ligne aérienne médiane sur la mer Égée, etc. dépendent de ce que la Grèce considère être une attitude incompréhensible de la Turquie, attitude, d'après la Grèce, injustement hostile et préjudiciable à la paix »[683].

- Le rôle des États membres

Parallèlement, les États membres mènent aussi leur propre politique vis-à-vis de la région, politique qui cependant s'inscrit toujours dans le contexte communautaire. Par exemple, la politique extérieure de la France vis-à-vis de la Grèce va être surtout dans un premier temps de soutenir sa candidature à la Communauté.

Dans un premier temps seulement, car la politique française subit un fléchissement à partir de 1976. En fait, pour Paris, à partir du printemps 1976, il faut mettre en place une « globalisation » des négociations : ce n'est pas parce que la Grèce, mettant à profit une réaction hâtive des États membres de la Communauté – et particulièrement de la France – a déjà engagé des négociations d'adhésion avec les Neuf qu'elle accédera à la CEE avant l'Espagne ou le Portugal[684]. L'objectif est de traiter les demandes d'adhésion de ces trois pays en même temps et non de manière indépendante, la France, arguant que ces trois pays connaissent plus ou moins les mêmes difficultés. Ce qui reviendrait à freiner l'élargissement de la Communauté.

Ce revirement doit donc se comprendre dans le cadre plus large des demandes d'adhésion des trois pays méditerranéens. La candidature portugaise, puis l'imminence de celle de l'Espagne, ont progressivement amené les départements ministériels et les groupes d'intérêt des États membres à prendre la mesure de l'impact que représenterait pour chacun d'eux une triple adhésion. Cette prise de conscience ne s'est cristallisée que dans les premiers mois de 1977, notamment à cause du poids des problèmes agricoles et financiers dans une CEE qui s'élargirait sans se réformer. Les trois pays candidats présentent les caractéristiques de pays qui souffrent de retards économiques et sociaux et qui traversent avec difficulté la crise. D'une part cette arriération relative par rapport à l'ensemble de la CEE amène la crainte de l'aggravation d'un clivage qui séparerait d'un côté des pays solides (Allemagne, Benelux) et de l'autre des pays menacés (Italie, Grande-Bretagne, France dans une certaine mesure) auxquels s'ajouteraient trois pays de 54 millions d'habitants. D'autre part, et surtout

683 AHCE, BAC 50/1982 n°30/1, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note de dossier, Bruxelles 15 Décembre 1975,

684 Déclaration du Président de la République française, Valery Giscard d'Estaing au Conseil européen du 26 mars 1977 et discours du Président de la République à Carpentras le 8 juillet 1977.

l'intégration de trois économies retardées, mais à coûts salariaux peu élevés dans un ensemble plus prospère mais connaissant des conditions de production plus coûteuses, fait craindre une concurrence peu compatible avec le maintien des intérêts acquis dans le secteur de l'agriculture méditerranéenne et certains produits manufacturés. Ainsi, les réserves se sont multipliées notamment en France et en Italie, venant de forces syndicales ou politiques dont le poids électoral n'est pas négligeable[685].

A leurs objections, Athènes répond que le traité d'association de la Grèce a été signé en 1962 déjà, et qu'il aurait conduit depuis longtemps à une adhésion pleine et entière si les colonels n'avaient pas occupé le pouvoir pendant sept ans. Que les dimensions modestes de la Grèce suffisent à distinguer son cas de celui de l'Espagne et du Portugal. Que le sol hellénique regorge de ressources minières considérables, à commencer par la bauxite, dont la CEE pourrait faire son profit. Qu'à l'heure du boom pétrolier arabe, elle bénéficie d'une position géographique de premier ordre: car ce n'est pas un hasard si nombre de firmes se sont repliées sur Athènes au moment du drame libanais. Enfin la Grèce « est la seule démocratie libérale du type occidental au Sud-est de l'Europe et constitue ainsi un bastion de la démocratie, de liberté et de civilisation… »[686]

Malgré quelques hésitations des États membres sur le cas grec, force est de constater que d'un point de vue bilatéral, le processus de stabilisation de l'Europe du Sud-est doit beaucoup aux actions des principales puissances ouest-européennes, surtout la France et l'Allemagne fédérale. La RFA, notamment, poursuit un programme d'aides financières vers la Grèce[687].

Cependant, les politiques poursuivies par Bonn et Paris, et de manière moins évidente par Londres, sont toutes deux menées dans le contexte « Occidental » et « Européen. » Car ni l'Allemagne de l'Ouest, ni la France ne pouvaient agir à moyen terme sans l'aide substantielle de la Communauté. Ces deux acteurs, États membres et institutions communautaires, bien que de nature différente – nationale et supranationale – poursuivaient le même objectif : stabiliser l'Europe du Sud-est tout en maintenant les liens de cette région avec le système occidental. La période était propice à une telle synergie d'actions entre les États membres et la Communauté, en effet, les États-Unis affaiblis, semblaient prêts à déléguer ce rôle à leur partenaire européen, ce qui fut l'occasion pour eux d'utiliser pour la première fois ce que plus tard on

685 Pascal FONTAINE, Op. Cit.
686 Xenophon ZOLOTAS dans Pascal FONTAINE, *Les Grecs au seuil de l'Europe, La Turquie, les Neuf et l'Amérique*, Le Monde
687 AHCE, BAC 50/1982 18, *Aide-mémoire grec pour la réactivation de l'Accord d'association CEE – Grèce et réponse*, 27 août 1974

appellera le « soft power européen. » Dans le cas grec et dans une moindre mesure, le cas turc, la promesse d'intégration à la Communauté joua un rôle fondamental dans l'apprentissage de la démocratie et dans l'ancrage définitif au camp occidental.

Ainsi, si la CPE a joué son rôle dans la coordination des politiques étrangères des États membres de la CEE, la Commission et le Parlement européen, ont quant à eux, joué leur rôle en matière de stabilisation économique et politique. C'est la Commission qui d'un côté a mené les négociations d'adhésion, a vérifié la mise en place et l'exécution de l'acquis communautaire et de l'autre c'est elle que le Premier Ministre grec ou des représentants helléniques ont consulté à plusieurs reprises pour s'enquérir de la position de la CEE sur les problèmes *politiques* de Chypre ou encore de la délimitation du plateau continental. Le Parlement européen de son côté maintenait le contact avec le gouvernement turc dans le cadre de la Commission mixte d'association.

Devant le refus des États membres de faire participer la Turquie à la CPE, le Parlement et la Commission souhaitent installer la conversation politique entre elles et la Turquie. Il semble d'ailleurs que le Conseil, par la voix de son représentant, John Kelly, secrétaire aux affaires étrangères d'Irlande, soutient, ou du moins laisse se développer, une telle demande, puisqu'il « considère la Commission parlementaire mixte, au sein de laquelle sont représentés le Conseil et le gouvernement turc, comme une tribune efficace pour le débat politique que la Turquie souhaite engager avec la CEE »[688].

Evidemment, l'idée n'était pas de donner l'opportunité au Parlement ou à la Commission de pouvoir négocier directement au nom de toute la Communauté avec la Turquie. Une telle idée d'ailleurs était inconcevable au regard des traités, et la mise en place de la Coopération politique ne devait pas inaugurer une seconde politique étrangère commune.

Ainsi, avant la première réunion avec les parlementaires turcs, la délégation parlementaire ainsi que les représentants de la Commission ont été invités à participer à un entretien avec les Ambassadeurs des Neuf à Ankara. Ce qui a permis de dégager une attitude commune de la délégation vis-à-vis des positions turques[689]. De cette manière, les États encadraient rigoureusement l'action des représentants de la CEE auprès de la Turquie.

688 *Ibid.*
689 AHCE, BAC 15/1993 36, Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, *Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, Compte rendu sommaire*, 9 octobre 1975, Bruxelles

- Les États-Unis

La Commission dans son rapport sur l'éventualité de l'ouverture de négociations, outre la situation économique relativement mauvaise, rappelle les problèmes de sécurité entre la Turquie et la Grèce qui pourraient ralentir le processus mais ne mentionne à aucun moment la crainte de voir l'URSS profiter de la situation pour étendre son influence tant commerciale que politique. Pourtant, au travers des rapports des représentants commerciaux et des notes envoyées d'Athènes, cette préoccupation est bien présente, ce qui va amener la Commission à suivre complètement la position des États membres qui eux-mêmes, malgré quelques velléités, suivent la politique américaine.

Et ce, malgré le réarmement des deux pays auquel contribuent pour une large part les États-Unis. Si le premier élan est de s'inquiéter[690] du réarmement gréco-turc, cela ne va pas plus loin. La Communauté n'a de toute manière aucune prise sur la politique de sécurité des États-Unis dans la région. Pour Washington il s'agit de renforcer le flanc méditerranéen de l'OTAN, tout en maintenant un équilibre des forces et une politique équitable entre les deux nations[691].

Le comportement de la Communauté vis-à-vis des États-Unis dans cette région va donc être celui d'un allié travaillant en *harmonie* avec Washington. Harmonie, car même si les États-Unis, discrédités auprès des acteurs de la région doivent s'effacer temporairement, ce ne sera pas pour laisser l'URSS étendre son influence politique. De ce constat naît donc une nouvelle orientation politique des américains vers la CEE.

Ainsi, bien que les crises de l'Europe du Sud-est menacent les intérêts américains, la nouvelle administration Ford choisit de faire profil bas en laissant l'Europe de l'Ouest gérer les problèmes. En décembre 1975, un mémorandum du National Security Council récapitula la situation en Europe du Sud-est et souligna que dans bien des situations, les alliés européens et la Communauté européenne, à travers des instruments politiques et économiques, pourraient être bien plus efficaces qu'une action américaine dans la sauvegarde des intérêts occidentaux. L'Europe de l'Ouest et la Communauté européenne peuvent promouvoir et atteindre la

690 *Ibid*, Intervention de Monsieur GAZIS et Artun ANSAL, *« Ankara : un pas en direction d'un règlement »*, dans LE MONDE du 3/6/1975

691 *Herald Tribune*, "U.S. Must Fish or Cut Bait", C.L. Sulzberger, 11 VIII 1976

Le renforcement des armées grecque ou turque ne doit pas mettre en péril le fragile équilibre militaire entre les deux pays dans la mer Égée, étant donnée qu'une guerre ouverte turco-grecque pourrait être fatale pour la sécurité de l'Europe. Or les deux armées se font face, et leur voisinage n'est pas de tout repos : il se veut essentiellement vigilant. Sir F. Bennet souligne que la Turquie *« entretient une armée de 140 000 hommes sur les rives de l'Égée, avec une division d'infanterie de marine, une division aéroportée et héliportée, et la totalité de ses parachutistes, ainsi que 127 navires de débarquements. »* U.E.O, op. cit. page 66

stabilisation politique et économique tandis que les États-Unis se concentreraient sur l'aspect de la sécurité militaire dans le contexte de l'OTAN[692].

Cependant, même si la Coopération politique a travaillé à plein rendement dans le cas de la crise de Chypre, c'est toujours Washington qui met les propositions sur la table et la Communauté qui doit approuver, ainsi lors de discussions politiques à Washington avec le Sous-secrétaire d'État Rogers, il est souligné que « the basic negotiating principles which the US was proposing to put to all the parties in the Cyprus dispute had now been agreed with the Nine »[693].

Ainsi, si c'est bien la Communauté qui est chargée « d'aplanir le terrain » en maintenant des contacts de haut niveau avec la Turquie, la Grèce et Chypre, ce sont les États-Unis qui veillent au maintien du statu quo militaire et stratégique, tant entre Turcs et Grecs qu'entre sa VIième flotte et la flotte soviétique de la Mer Noire.

Conclusion – La Commission et les crises en Méditerranée orientale : un rôle politique ?

La Commission tente de palier, en quelque sorte, à la « froideur » des États membres vis-à-vis de la Turquie[694].

Et de fait, la Turquie trouve en la Commission ou le Parlement des interlocuteurs attentifs. Ce rôle va conférer aux institutions une aura supplémentaire car la CEE se voit attribuer par ses partenaires une volonté politique, volonté qui influe directement sur leur propre opinion publique et sur la direction que prennent leurs gouvernants. Ainsi, la Turquie ne comprend pas pourquoi elle devrait rester sur le bord du chemin alors que la Grèce jouirait seule du statut d'État membre. L'intégration européenne est une partie importante du programme des partis politiques turcs et les relations avec l'Occident en général et l'Europe de l'Ouest en particulier ont des incidences sur l'opinion publique turque et sur le positionnement de la politique extérieure turque.

---

692 FRUS, 1969-1976, vol. XXX, Greece, Cyprus, Turkey, 1973-1976, US Government Printing Office, Washington, 2007, Doc. N°56, US and Allied Security Policy in Southern Europe, 15.12.1975, pp. 194-207 dans Romain YAKEMTCHOUK, *La Méditerranée orientale dans la politique des puissances : Détroits - Chypre. Enjeux gréco-turcs dans la mer Égée. Connexions européennes*, Studia diplomatica, 1987, v. 40, n. 3-4, p. 249-613

693 AHCE, BAC 50/1982 30, Commission des Communautés européennes, Office of Sir Christopher Soames, Chef de Cabinet, *Note for Record, US/EC consultations: Political discussion*, 26 october 1976

694 Op. Cit., Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, *Commission des Associations, compte rendu sommaire*, 14 janvier 1976, Luxembourg

Il est donc logique qu'Ankara confère à la perspective de l'élargissement une dimension politique par les déclarations de ses hommes d'État ou à travers ses journaux, il est clair pour elle que la décision de la CEE d'accepter la Grèce est une décision qui n'a rien d'économique. Le rôle « politique » qui incombera alors aux représentants des institutions européennes sera de minimiser la portée politique de l'adhésion et trouver un consensus entre Turquie et Grèce. La position de la CEE sur l'adhésion grecque ou sur les litiges gréco-turcs est claire : « aucune évolution dans cette région ne doit venir freiner ou entraver l'action de l'Association CEE-Turquie. Ce principe demeure valable, en particulier dans la perspective de l'adhésion future de la Turquie à la Communauté européenne en tant que membre à part entière »[695]. Mais les conversations sont toujours ouvertes par les questions politiques et les questions sur l'Accord d'association[696] sont reléguées en fin du débat.

Devant cette insistance de la Turquie, la CEE au travers des conversations entre représentants de la Commission et du Parlement d'un côté et du gouvernement turc de l'autre, comprend et tente d'apaiser les craintes d'Ankara.

La Communauté économique européenne a donc joué un rôle de premier plan, même si celui-ci restait discret pour le maintien de la cohésion du camp occidental. S'inscrivant toujours dans le contexte de la guerre froide, l'action de la Communauté aura toujours eu pour but d'éviter une rupture dans le front Sud-est du Rideau de fer.

Sans une politique volontariste de l'Europe de l'Ouest dans la région à l'heure où les États-Unis s'y trouvaient affaiblis, l'un de ces États aurait pu alors changer d'obédience politique ou plonger dans le chaos de la guerre civile. Si cela avait été le cas, le cours de l'Histoire de la guerre froide en aurait grandement été modifié. Le rôle d' *« agent de guerre froide »* de la Communauté devrait être réévalué à la lumière des archives qui ont été utilisées dans le présent chapitre. En effet, au plus haut niveau, les fonctionnaires de la Commission tout comme les parlementaires de l'Assemblée européenne, prouvent qu'ils se pensent bien comme faisant partie du Bloc occidental et que le problème n'est pas tant les crises latentes entre grecs et turcs mais plutôt l'affaiblissement du front contre le Pacte de Varsovie qu'elles provoquent.

695 Discours prononcé par M. HANSEN, Chef de la délégation du Parlement européen auprès de la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, le 18 septembre 1975, à Ankara

696 PARLEMENT EUROPEEN, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, le 18 septembre 1975, à Ankara. Voir la construction des discours du Premier Ministre turc M. Demirel et celui de M. Hansen, deux chapitres pour la question des litiges gréco-turcs, un seul pour l'Accord en lui-même. Voir aussi l'ordre du jour.

D'un point de vue interne à la Communauté, les questions liées aux problèmes de la Méditerranée orientale ont eu un effet inattendu.

La CEE dépasse dans les années 1970 sa dimension purement économique non pas par des décisions internes fortes allant vers une réelle diplomatie commune, mais parce que ses voisins, Grèce, Turquie et même États-Unis, lui donnent désormais un rôle politique.

Il importe de rappeler que la démarche qui pousse la Grèce à poser sa candidature à l'entrée dans la Communauté européenne est essentiellement de nature politique. L'Accord d'association lui apporte déjà un certain nombre d'avantages économiques et financiers. Dans l'absolu cet accord pouvait être maintenu ou modifié mais en tout cas conservé.

La candidature grecque et la réponse très rapide et positive qui lui est donnée, est donc l'achèvement du processus entamé avec le premier élargissement qui privilégie le critère démocratique et place les problèmes économiques au niveau de simples ajustements techniques. L'élargissement fait ainsi franchir à la Communauté un pas considérable sur la voie de son avenir politique ; ce progrès tient à ce que la CEE, considérée par certains comme une institution à vocation exclusivement économique, traite la question de l'élargissement avant tout sur la nature du régime politique des candidats.

Dans tout cela, les institutions communautaires semblent paraître surprises voire dépassées par l'ampleur que l'on donne à sa politique d'élargissement. Certes, cet élargissement est avant tout décidé par le Conseil et donc les États membres. Mais au final, c'est la Commission et ses services qui mènent les négociations. C'est donc la Commission qu'Ankara cherche à influencer en menant une *diplomatie* active auprès d'elle à Bruxelles, c'est toujours elle que la Grèce sollicite pour amener les membres de la Communauté à intervenir plus activement encore – malgré la CPE – dans la région de la Méditerranée orientale. Certes, il faut le rappeler, ce fut toujours le désir de l'institution que d'élargir son rôle en matière d'affaires extérieures, en témoigne la note d'Émile Noël à la vieille du Sommet de Paris de 1972 : « une vision globale des relations extérieures communautaires s'impose qui ne soit plus limitée aux relations commerciales au sens étroits du terme mais qui englobe tous les aspects des relations économiques extérieures et tienne compte des relations politiques »[697].

[697] EN 139, Sec. (72) 990, Noël, SG, Secret, 8 mars 1972, note à l'attention de MM. Membres de la Commission, objet : Conférence au sommet : préparation de la réunion ministérielle du 20 mars 1972, cité dans Gérard BOSSUAT, Emile Noel, Op. Cit. page 293

Cependant, la Commission ne peut entamer de négociations avec ces États sans le mandat des États membres. Ces mandats, s'il n'y avait pas eu l'adhésion de la Grèce ou l'Accord d'association avec la Turquie seraient sans doute restés strictement économiques. L'adhésion de la Grèce permet à la Commission de se voir confier des négociations avec un arrière fond fortement politique. La Commission va devoir alors traiter des problèmes non plus seulement économiques, mais bien politiques. La question est alors de savoir si les États membres laissaient sciemment la Commission s'occuper de questions qui au départ ne relèvent pas de ses fonctions. Tout porte à croire, au vu des archives, que tel fut bien le cas, en tout cas jusqu'à l'avis sur la Grèce de janvier 1976. Ce n'est donc pas une impulsion interne qui amena la Commission et le Parlement à avoir leurs mots à dire sur la direction de la politique extérieure de la Communauté, mais ce furent des sollicitations venues de l'extérieur qui conditionnèrent cette évolution. Ce furent les circonstances si particulières à la Méditerranée orientale qui permirent à la Commission de s'armer d'une expertise et d'une légitimité dans les relations extérieures au-delà de l'économique. L'on peut se demander avec le recul si cette politique européenne a eu quelques résultats. Si l'on part du principe que le moteur de la construction européenne –repris dans les Accords d'association – est l'établissement de la paix sur le continent, alors la promesse d'adhésion, la discussion permanente entre les différents acteurs entretenus tant dans les Conseils d'association, dans les négociations d'adhésion, que dans les rencontres informelles, ont eu des effets, puisqu'après 1974, il n'y a plus eu de conflits dans la région.

La « *Süd-Ost Politik* » de la Commission – contrairement à l'Ostpolitik allemande - n'est pas une tentative d'aller vers l'Est, mais bien une politique de défense des intérêts européens, au sens le plus étroit du terme. Nous sommes frappés par la position de Bruxelles sur les litiges gréco-turcs : bien qu'Athènes doivent devenir membre et pas la Turquie, la Commission se refuse à prendre parti. Bruxelles ne veut pas prendre le risque de voir les Turcs tourner le dos à l'Occident. La politique de la Commission en Méditerranée orientale et Europe du Sud-est a des objectifs très clairs : lutter contre toutes tentatives de pénétration soviétique, maintenir la Turquie dans le camp occidental, préserver les positions économiques de l'Europe des Neuf.

Dans le cas de la Grèce, le contexte de la Méditerranée orientale donne un champ d'expérimentation idéal pour l'établissement d'une politique extérieure *communautaire*, à défaut d'être *commune*.

Communautaire car, à travers les négociations entre CEE, Turquie, Chypre et Grèce, c'est le « *fait communautaire* » plus que *« l'action commune »* des États membres qui apparait en relief. Cette affirmation du « fait communautaire » atteint sa plénitude entre 1975 et 1976 dans deux contextes bien précis: l'écriture de l'Avis sur la demande grecque d'adhésion et la participation de la Commission dans la mise au point des positions de la Communauté pendant le processus d'Helsinki.

Chapitre VI. LA COMMUNAUTÉ À BELGRADE : LA CSCE PEUT-ELLE REMETTRE EN CAUSE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN EUROPE DU SUD-EST ?

La politique extérieure de la Communauté dans la région d'Europe Sud-orientale est particulièrement motivée par des raisons tenant à l'affrontement Est-Ouest. D'autant que deux de ces pays et dans l'absolu, un troisième, auraient vocation à intégrer à terme la Communauté. La Grèce bien sûr, dont les négociations en 1977 ont commencé pour son adhésion. La Turquie, malgré des relations qui se sont refroidies avec la Communauté, ne renonce pas à son intégration. La Yougoslavie, qui est certes dans le camp des non-alignés, qui certes ne dispose pas d'une économie de marché et dont les options politiques sont diamétralement opposées à celle de la Communauté, mais qui, comme le faisait remarquer un représentant permanent lors d'une réunion du COREPER, est un État « européen »[698]. Quand à Chypre, au-delà de sa division, Nicosie se présente elle-même comme « l'avant-poste de l'Occident »699 en Méditerranée et le type d'accord conclu avec l'ile prévoit à terme une union douanière, ce qui n'est pas le cas de tous les autres États de la Méditerranée[700].

A. En attendant Belgrade : la Commission et l'Europe du Sud-est

- La politique Communautaire en Europe du Sud-est et « Politique globale méditerranéenne » : un parallèle

L'action de la Communauté en Europe Sud orientale ou périphérique se fait en parallèle du processus de mise en place de la politique globale méditerranéenne. Christophe Bredat décrit ainsi l'avènement de cette politique : « la prise de conscience par les États membres de la nécessité d'une action plus cohérente en Méditerranée et d'une harmonisation des nombreux accords déjà conclus se fit sous la poussée de pressions diverses, à la fois politiques et économiques »[701]. Ce sont des raisons politiques, jamais véritablement avouées, qui servirent de toile de fond aux nouveaux accords que la CEE allait négocier avec les pays tiers méditerranéens à partir de 1972: elles étaient liées principalement à des enjeux stratégiques, de même qu'à des enjeux énergétiques. Il existait aussi un espoir de la Communauté d'aménager sa propre « sphère d'influence » hors de l'emprise des deux camps. Ainsi lorsque le Parlement européen, dans son rapport sur les relations avec le bassin méditerranéen souligne que « les États de Méditerranée regardent vers la Communauté avec espoir »[702], il ne fait que projeter le désir de cette dernière d'aménager son propre pré carré. Les observateurs

698 AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Le Conseil, Comité des Représentants permanents, *Procès-verbal réunion restreinte*, 88ème *Op. Cit.*

699 Voir Chapitre *Infra*

700 Voir chapitre *Infra*

701 Christophe BERDAT « L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE », *Relations internationales* 2/2007 (n° 130), p. 87-109.

702 AHCE, BAC 97/1986 51, Rapport parlementaire de A. ROSSI au nom de la commission des relations économiques extérieures « sur les conséquences de l'élargissement de la Communauté européenne pour ses relations avec les pays du Bassin méditerranéen » (doc. PE 29.993, 28 février 1973)

extérieurs ne sont pas non plus naïfs, il suffit de lire la presse turque ou grecque, où des mots comme « sphère d'influence » sont utilisés[703]. Les États-Unis eux aussi comprennent le sens de l'engagement de la Communauté en Méditerranée.

Le 23 mars 1970, le Conseil National de Sécurité américain produit un rapport sur la région méditerranéenne, outre le fait qu'il ne croit pas à la possibilité de développer une approche régionale en dehors des questions de défense, il note l'augmentation constante des échanges entre la CEE et les États méditerranéens. La Communauté met en exergue la position de la Méditerranée comme « les caraïbes de l'Europe »[704]. Le rapport voit plutôt en Méditerranée une série d'interactions subrégionales, à la fois hostiles et coopératives : « L'Europe occidentale, le « Tiers Septentrionale » avec la Grèce, la Turquie, l'Iran plus Chypre, le complexe Israélo-arabes et le Maghreb »[705]. Le rapport rajoute que l'intégration économique européenne avec la France et l'Italie en Méditerranée est sans doute le processus « le plus prometteur », en ce sens qu'elle joue le rôle « d'un aimant économique » et que les pays de la Méditerranée ont déjà pour la plupart établi des relations économiques « intimes » avec l'Europe occidentale[706]. En novembre 1972, le Conseil national de sécurité dans un document envoyé au Président et à tous les responsables de la politique étrangère des États-Unis avertit sur « le réseau croissant d'accord préférentiel de la Communauté européenne »[707]. Cette politique de la CEE a pris un « ton politique »[708] depuis que la Commission européenne a proposé « d'harmoniser tous les accords de la CEE avec la Méditerranée ». Pour le département américain, « il ne fait pas de doute que l'une des raisons qui pousse la Communauté à adopter une telle approche est la crainte qu'un jour les États Unis deviennent des rivaux dans l'accès au pétrole du Moyen-Orient ». Ces suspicions américaines se replacent dans un contexte occidental marqué par une défiance accrue entre les deux bords de l'Atlantique, la crise monétaire et « l'année de l'Europe »[709]. Enfin, la France par ce biais cherche à déplacer l'activité de la politique extérieure de la Communauté vers une région où

---

703 AHCE, BAC 48/1984 n°42/1, note spéciale, réactions de la presse grecque à la visite de M. Papaligouras à Bruxelles, Athènes, le 24 octobre 1977

704 FRUS, 1969–1976, Volume XLI, National Archives, Nixon Presidential Materials, NSC Files, NSC Institutional Files (H-Files), Box H–170, National Security Study Memoranda, NSSM 90. Secret; Exdis. Prepared by the Ad Hoc Interdepartmental Group on the Mediterranean. NSSM 90 is Document 31

705 *Ibid.*

706 *Ibid.*

707 FRUS, 1969–1976, Volume XLI, National Intelligence Estimate, NIE 20–72, 1972. PROBLEMS IN US-WEST EUROPEAN RELATIONS, Note, Washington, December 14 1972

708 *Ibid.*

709 Voir le discours de Henry Kissinger du 23 avril 1973, notamment sa partie sur l'*économie*.Disponible sur http://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/30/dec472e3-9dff-4c06-ad8d-d3fab7e13f9f/publishable_fr.pdf

elle peut jouer un plus grand rôle.[710] On imagine donc que la réaction officielle des États-Unis au lancement de la politique globale fut mitigée[711].

Dans son article, Christophe Berdat souligne que ces inquiétudes américaines, notamment l'extension d'accords préférentiels dans une région politiquement importante pour eux, a soulevé au sein de la Communauté, certaines objections. Allemands et Anglais s'étaient inquiétés « d'indisposer l'allié américain », et avaient proposé d'exclure la Méditerranée de la clause des préférences inverses sur les exportations communautaires à destination des pays non européens[712]. Cette formule avait été vivement combattue par la France, l'Italie et la Belgique -soutenues en cela par la Commission européenne- qui entendaient ne pas renoncer au principe de la réciprocité[713]. En définitive, les préférences inverses furent maintenues provisoirement en affirmant qu'elles seraient différenciées pour chaque pays[714]. Enfin, l'approche globale fut encore deux fois l'objet des attentions du Conseil lors du mois de décembre 1972. Les 4 et 5 décembre 1972, ce dernier prit acte des propositions transmises par la Commission et dégagea dans certains cas les orientations complémentaires nécessaires à mener à bien de futures négociations. Les 18 et 19 décembre 1972, il demanda au COREPER de lui soumettre un rapport sur le suivi des négociations et chargea également la Commission de mener à bien ces négociations dans les plus brefs délais[715].

Il avait fallu environ quinze ans pour que la CEE mette au point une politique d'ensemble à l'égard de ses voisins méditerranéens. Cette lenteur s'expliquait en partie par le fait que le traité de Rome ne donnait aucun mandat explicite dans ce domaine aux instances communautaires, si bien que, celles-ci n'avaient pu se lancer dans une politique de coopération que progressivement et très pragmatiquement. Ce pragmatisme, et cette mise en place par petit pas, a amené à mettre au point des accords différenciés avec les États riverains.

---

710 *Op.Cit*

711 Le chargé d'affaires américain à Bruxelles, Hartman, avait rencontré le 10 octobre 1972 le secrétaire général de la Commission. Cette démarche était également faite, pour faire pression, dans les capitales européennes par les ambassades américaines, afin d'exprimer les soucis américains sur la politique de la CEE dans le Bassin méditerranéen. Si les Américains ne souhaitaient pas critiquer la politique globale envisagée, ils s'opposaient, en revanche, à l'utilisation des préférences inverses. Ils souhaitaient une politique commerciale libérale. Commission européenne, Secrétariat général, *Démarche du chargé d'affaires des États-Unis au sujet de la politique de la Communauté dans le Bassin méditerranéen,* Bruxelles, 25 octobre 1972, SEC (72) 3799 / BAC 173/1995, no dossier 1076, « Approche globale. « Dans Christophe BERDAT, *Ibid.*

712 Mario Lévi, « La CEE et les pays de la Méditerranée », *Politique étrangère,* no 6, Paris, 1972, p. 808. Dans *Ibid.*

713 Commission européenne, Secrétariat général, Note à l'attention de MM. les membres de la Commission, 212e session du Conseil du 6 novembre 1972 (avec la participation des États adhérents), Communication de la Commission concernant les modalités d'une approche globale pour l'ensemble des relations de la Communauté avec les divers pays méditerranéens, Document confidentiel, Bruxelles, 15 novembre 1972, SEC (72) 3967, p. 2 / BAC 173/1995, no dossier 1076, « Approche globale. «

714 Mario Lévi, *op. cit.*, p. 809. Le principe adopté était celui de la réciprocité différenciée

715 *Bulletin CEE,* 12, 1972

- L'Europe du Sud-est et la Méditerranée, deux espaces imbriqués

En outre, Turcs et Grecs, s'ils sont exclus de la politique globale, veulent y avoir leur mot à dire. La Turquie surtout, qui craint de voir les avantages de l'association « grignotés »[716] par les accords préférentiels signés par la CEE avec des États ayant les mêmes produits d'exportation qu'elle. De plus Ankara soutient qu'elle fait partie des « deux » régions, Méditerranée et Europe et qu'à ce titre elle doit être consultée dans l'élaboration de la politique globale[717].

On retrouve ici le scepticisme des analystes américains sur une « région méditerranéenne », car si l'on peut bien chapeauter les pays riverains du terme générique « méditerranéen », au final, ce sont les relations subrégionales qui structurent le bassin méditerranéen. Ici, il s'agit de ce que les Américains appellent le « Tiers septentrional», et que les Européens appellent « l'Europe du Sud-est » ou « Europe périphérique », sans l'Iran mais avec la Yougoslavie.

En fait, les États du Pacte Atlantique ont toujours considéré que la signification de la section méditerranéenne de l'Acte final réside dans l'affirmation de la diversité géographique, historique, culturelle et économique des relations des États participants avec les États non participants méditerranéens et la nécessité d'amélioration de la coopération dans la région méditerranéenne. Cependant, si les nations occidentales ont accepté l'inclusion d'une dimension méditerranéenne dans l'Acte final, elles n'ont jamais eu l'intention de lui donner une importance excessive. Au contraire, elles espéraient amener les nations non participantes à contribuer à la réalisation de la CSCE, sans pour autant devoir prendre en compte les problèmes de sécurités méditerranéens dans la Conférence. Washington et Londres par exemple préféraient laisser la question des conflits méditerranéens à d'autres forums internationaux plus adaptés.

Toutefois, trois pays non alignés -Malte, la Yougoslavie et Chypre- ont vu l'importance de la dimension méditerranéenne de l'Acte final d'un point de vue tout à fait différent. À leur avis, la mise en œuvre des dispositions méditerranéennes, en particulier celles faisant référence à la relation entre la sécurité en Europe avec celle de la Méditerranée dans son ensemble, était d'une grande importance.

Tout au long de la réunion de Belgrade, la délégation maltaise a pris les devants dans la promotion des problèmes méditerranéens dans le cadre de la CSCE. Au cours de la réunion préparatoire, les Maltais, appuyés par les Yougoslaves, ont poussé pour un rôle plus actif pour les États non participants méditerranéens. Pour montrer sa détermination à porter les questions

716 AHCE ; BAC 3/1978 N° 887/1, *déclaration de Osman Olcay, Ministre des Affaires étrangères de Turquie*, Op. Cit.

717 *Ibid.*

méditerranéennes au centre des délibérations de la CSCE, la délégation maltaise, au début de la réunion principale, a présenté une nouvelle proposition appelant à la création d'un Comité permanent sur la sécurité et la coopération en Méditerranée. Il devait être composé de tous les États participants riverains de la Méditerranée, en plus de tous les États non participants du sud de la Méditerranée, des États-Unis et l'URSS. Les autres États non-méditerranéens de la CSCE seraient libres de choisir d'adhérer ou non. Le mandat de ce comité permanent, qui sera situé dans la capitale de Malte, La Valette, serait extrêmement large.

Il porterait sur une série de problèmes régionaux, politiques et de sécurité, y compris l'expansion des mesures de confiance pour la Méditerranée, ce que, de nombreuses délégations, l'OTAN et du Pacte de Varsovie inclus, considéraient non seulement comme inapproprié pour la CSCE, mais potentiellement dommageable pour les principaux objectifs de la réunion de Belgrade.

Les Yougoslaves et les Roumains ont appuyé les efforts maltais en approuvant le concept de suivi de Belgrade et d’une conférence devant examiner les problèmes politiques et de sécurité en Méditerranée. Les délégations occidentales ont varié dans leurs points de vue sur le post-Belgrade pour la région méditerranéenne. Les pays riverains de la mer, France, Espagne, Portugal, Italie, Grèce et la Turquie, ont été plus enclins à considérer favorablement une sorte de rendez-vous méditerranéen post-Belgrade, de préférence un groupe d'experts.

De son côté, lorsque Belgrade, suivi par Malte, annonce son intention de renforcer la dimension méditerranéenne pendant la Conférence de la CSCE de Belgrade, immédiatement la Commission y voit un danger pour la politique communautaire en Méditerranée, et plus particulièrement sa politique d’élargissement.

Chronologie de la CSCE – 1972 - 1983

Réunion	Date	Lieu	Thème	Document
Consultations préparatoires	22.11.1972-08.06.1973	Dipoli (Helsinki)	Procédure	Recommandations finales des consultations d'Helsinki
CSCE – Phase I	03.07.1973	Helsinki		
CSCE – Phase II	18.09.1973 – 21.07.1975	Genève		
CSCE – Phase III	30.07.1975 – 01.08.1975	Helsinki		Acte final de la Conférence d'Helsinki
Réunion préparatoire de la 1ère réunion de suivi	04.10.1977 – 03.08.1977	Belgrade		
1ère réunion sur les suites de la CSCE	04.10.1977 – 09.03.1978	Belgrade		Document de clôture de la réunion de Belgrade
Réunion d'expert en vue de préparer le forum scientifique	20.06.1978 – 28.07.1978	Bonn		
Réunion d'expert sur le règlement pacifique des différents	31.10.1978 - 11.12.1978	Montreux	Règlement des différends (corbeille n°1)	Rapport de la réunion d'expert sur le règlement pacifique des différents
Réunion d'expert sur la Coopération en Méditerranée	13.02.1979 – 26.03.1979	La Valette	Coopération méditerranéenne (corbeille n°2)	Rapport de la réunion d'experts sur la coopération méditerranéenne
Forum scientifique	18.02.1980 – 03.03.1980	Hambourg	Coopération économique et technique (corbeille n°2)	Rapport du forum scientifique d'Hambourg
Réunion préparatoire de la 2ème réunion de suivi	09.09.1980 – 10.11.1980	Madrid		
2ème réunion sur les suites de la CSCE	11.11.1980 – 09.09.1983	Madrid		Document de clôture de la réunion de Madrid

- La Commission à Belgrade : La Détente à tout prix ?

Ainsi, après l'engagement positif de la Communauté dans la mise au point de l'Acte final d'Helsinki, le suivi de la CSCE allait comporter des risques pour la CEE. Officiellement, Bruxelles supporte toutes actions pouvant renforcer la Détente en Europe tant que celles-ci n'allaient pas contre les intérêts communautaires.

Le terme de « Détente » s'est imposé dans le vocabulaire international au cours des années soixante pour qualifier le type nouveau des relations que les États occidentaux et les États socialistes ont voulu établir pour sortir de la guerre froide. Pas plus que celle-ci, celle-là n'a fait l'objet d'une définition agréée entre ces États. Toutefois les signataires de l'Acte final de la CSCE conviennent d'un ensemble de principes auxquels ils entendent se conformer pour situer leurs relations dans l'esprit de la Détente. Les protagonistes de la CSCE sont en concordance pour affirmer que la détente est un objectif de leur politique. Ils ont, à la conférence, proclamé leur détermination « d'élargir, approfondir et rendre durable son cours »[718] et, à la réunion de Belgrade, « souligné » l'importance qu'ils y attachent[719]. Ils n'ont pu cependant faire abstraction « des difficultés et obstacles rencontrés »[720]. Ceux-ci résultent des divergences sur la signification de cette politique. Du côté soviétique, les définitions de la Détente sont rarement explicites. L'Union soviétique met l'accent sur tel ou tel élément contraire à sa conception de la détente en fonction de la nécessité de limiter certains inconvénients inhérents, mais parfois inattendus de cette stratégie. Le plus sérieux de ces inconvénients est l'utilisation que peuvent faire certains États de l'Est des principes décidés à Helsinki pour acquérir un peu plus d'autonomie. La détente favorise le développement des spécificités des pays du glacis européen, voire des volontés d'indépendance comme la Roumanie. La « révolution silencieuse » qui fut brusquement arrêtée par l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968, fut réactivée par le biais de la CSCE et de la détente. Si la première fut inspirée par la Yougoslavie et son modèle d'indépendance et soutenue par l'Occident, la seconde fut au final lancée par l'Union soviétique elle-même ; elle était conçue pour assurer les conquêtes de la seconde guerre mondiale[721]. Les pays occidentaux ont, sur les grands objectifs de la détente, une conception commune : normaliser leur relation avec l'URSS et ses alliés, limiter la course aux armements, obtenir de l'URSS un

718 Acte final Helsinki, 1er août 1975

719 Document de clôture de la réunion de Belgrade 1977 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la Coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence, 9 mars 1978, sur http://www.osce.org/fr/mc/40866 vu le 18.04.2011

720 *Ibid.*

721 AHCE, EN 1991, Coopération Politique, groupe de travail Pays de l'Est, *Les conceptions différentes de la détente des principaux protagonistes de la CSCE*, 1979

comportement plus coopératif, étendre la détente aux contacts entre les Hommes. Tous les États occidentaux y voient un moyen de favoriser l'évolution du bloc vers moins de monolithisme et de mener avec les pays de l'Est un dialogue direct et diversifié.

De ce point de vue, la CSCE gardait donc tout son attrait pour l'Occident et partant pour la Commission européenne. Certes celle-ci n'avait de réelle capacité que dans la corbeille numéro II sur la coopération économique et industrielle. Cependant, ses hésitations à négocier directement avec le CAEM et sa volonté de signer des accords bilatéraux avec les États socialistes participe toujours de cette stratégie générale de l'Occident. La stratégie de la Commission fut avant tout d'insister sur le suivi des négociations d'Helsinki et elle se garde bien de faire de nouvelles propositions[722].

Certes, vu ainsi, la détente semble surtout jouer à l'avantage du camp occidental, l'URSS semblant accepter une coexistence entre nations aux options différentes. Pourtant cette dernière ne renonce pas à la lutte idéologique et économique. Lors du XXVème congrès du PCUS, Brejnev a précisé le sens que l'URSS donnait à la détente : « si la détente signifie avant tout que les litiges ne doivent pas être tranchés par les guerres, par la force […], elle ne supprime pas, ni ne peut supprimer ou modifier les lois de la lutte des classes. Personnes ne peut escompter qu'au nom de la détente les communiste acceptent l'exploitation capitaliste et que les monopolistes défendent la révolution »[723].

De son côté, si la Commission souhaite établir des contacts avec les pays de l'Est et renforcer le processus de Détente, elle n'est pas prête à toutes les concessions. De plus Moscou et donc le reste de l'Europe communiste n'entretient aucune relation diplomatique avec la Communauté. De fait, la question de la participation à la Conférence de Belgrade va tenir en haleine les services de la Commission dès juin 1976 et jusqu'au tout début de la Conférence. Cependant, la Commission, nous le savons, ne cherche pas la reconnaissance de l'Est, afin de n'avoir rien à négocier en retour, et surtout pas une reconnaissance du CAEM. Une telle reconnaissance aboutirait de facto à un renforcement de l'hégémonie soviétique sur l'Europe de l'Est. Or, les avances de l'Union soviétique vers la Commission à partir de 1973 portent justement sur des conversations CEE-CAEM[724]. Pour la Commission, il ne faut pas que la CSCE soit une occasion pour la CAEM d'imiter la Communauté en demandant d'y être aussi représentée. C'est donc dans une balance très subtile que la Commission va peser pour

722 AHCE, 48/1984 n°313/1, Commission européenne, DG1, CSCE – Belgrade, Rapport IV, Belgrade, pas de date, vraisemblablement la semaine du 15 décembre 1977

723 AHCE, EN 1991, Coopération Politique, groupe de travail Pays de l'Est, *Op. Cit.*

724 Voir les dossiers EN 1985 à EN 1998 qui traitent de la CSCE mais aussi des rencontres d'officiels soviétiques avec des fonctionnaires de la Commission.

pouvoir avoir son mot à Belgrade, sans prêter le flanc à la CAEM. L'Est, et notamment la Roumanie, va contester la présence d'un fonctionnaire de la Commission pendant les réunions. Ce pays, qui avait montré son utilité dans la stratégie des Neuf lors de la première CSCE va devenir un obstacle gênant pour la Commission et celle-ci devra perdre patience quelques fois au cours des débats de Belgrade contre la délégation roumaine. La question étant pour Bucarest de savoir si la Communauté, qui n'est pas un pays ni un État, a le droit de s'ajouter « aux 35 délégués des États de la CSCE »[725].

B. La participation de la Communauté à la Conférence de Belgrade

- Le problème du CAEM

À partir de l'automne 1976, la Commission commence à réfléchir sur la forme de participation des Communautés pendant la réunion de Belgrade. En tenant compte des expériences de Genève et des orientations déjà définies et conformes à son souhait de participer sous une forme correspondant mieux à ses procédures propres comme le Comité politique l'avait estimé dès avril 1975 : « assumer que dans l'ensemble des suites, la Communauté soit en mesure, pour les domaines de sa compétence, d'opérer en conformité avec ses procédures propres »[726]. Belgrade représente la première occasion pour la Communauté de montrer comment elle entend procéder dans la mise en œuvre. Ce qui sera fait ou pas fait à Belgrade sera considéré comme un précédent par l'Est pour des réunions similaires à celle de Belgrade se tenant dans le contexte de l'Acte final. Le caractère général de la réunion de Belgrade est différent de celui de la CSCE à Genève et Helsinki, les participants n'y sont pas « condamnés au succès » et il ne leur est pas imposé d'atteindre des conclusions, d'adopter un ou des documents communs. La deuxième corbeille semble devoir prendre à Belgrade une importance relative plus grande, un impact différent qu'à Genève où, les Neuf, avaient, en fin de compte des objectifs limités, qu'ils ont généralement atteints, alors que les pays de l'Est ont toujours minimisé l'intérêt qu'ils attachaient à ce chapitre. La Commission, en décembre 1976, connait déjà l'approche de l'Est pour la corbeille II. L'Est s'efforcera de présenter comme un bilan de sa mise en œuvre réalisée, les grandes initiatives qu'il a posées les derniers mois de 1976. Il s'agit de l'idée des trois conférences pan-européennes sur l'Énergie, le Transport et l'Environnement, des idées concernant la création de zones de libre-échange entre pays de l'Est et des pays neutres et l'offre du CAEM.

725 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, A l'attention de Monsieur Froshmaier, Monsieur Tickell, *Forme de la participation de la Communauté à la réunion de Belgrade*, Bruxelles le 18 mai 1977

726 CP/75/58 dans *Ibid.*

Pour la Commission, il ne fait pas de doute que tout ce poids mis par l'Est sur la Corbeille II est destiné à compenser sa position défensive en Corbeille III[727].

Pour l'Est, la réunion préparatoire de Belgrade doit mettre d'accord les participants sur une conception politique commune pour la Conférence de Belgrade. Selon l'URSS, cette conception commune devait être basée sur les notions suivantes :

La conférence doit avoir une « nature constructive » et « tranquille », elle ne doit pas être un lieu de complaintes. Les documents à élaborer à Belgrade ne peuvent d'aucune manière comporter des obligations. Ce nouveau modèle de conférence proposé par l'Est « prouve » pour la Communauté à quel point il est sur la défensive. L'Occident a donc la responsabilité du « ton » de la Conférence[728].

Pour la Commission, toutes les dispositions doivent être prises pour « faire pièce » à la poussée de l'Est dans cette corbeille, ce qui suppose une participation largement préparée en amont de la Communauté. Jusque-là, à Genève par exemple, la délégation de la Commission était inclue dans celle du pays exerçant la présidence. Pour les questions relevant de la compétence communautaire, c'est le représentant de la Commission qui parle au nom des Communautés. Le délégué du pays exerçant la présidence était le porte-parole pour les questions sur lesquelles les Neuf s'étaient auparavant mis d'accord. Au moment de cette double signature, Moro, le Président du Conseil italien a fait une déclaration au nom des Communautés, dans laquelle il dit notamment « qu'en ce qui concerne les matières qui relèvent, ou relèveront ultérieurement, des compétences des Communautés :

- l'expression « États participants » qui figure dans l'Acte final se comprend donc comme s'appliquant aussi aux Communautés européennes
- pour ce qui est de l'exécution des conclusions de la Conférence, les points de vue des Communautés seront exprimés selon leurs règles internes chaque fois qu'il s'agira des matières relevant de leurs compétences »[729].

Cette déclaration n'avait alors suscité aucune réponse ni réserve de la part des autres participants[730].

En janvier 1977, la Commission commence à préparer la réunion de Belgrade qui doit se tenir à la fin de l'année. Le Comité politique et le COREPER ont confié à un groupe de travail de ce dernier, un groupe restreint des collaborateurs des Ambassadeurs la tâche d'étudier les

727 AHCE, BAC 250/1980 n°679, Commission des Communautés européennes, DG I, Compte rendu, coopération politique (CSCE), Londres 14-15 -16 mars 1977, Bruxelles le 17 mars 1977

728 *Ibid.*

729 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, A l'attention de Monsieur Froshmaier, Monsieur Tickell, Op. Cit.

730 *Ibid.*

questions de la deuxième corbeille, y compris « certaines questions économiques méditerranéennes ». Il s'agit donc pour les services de la Commission de préparer une analyse détaillée de la mise en œuvre des dispositions pertinentes de la Corbeille II et du texte sur la coopération en Méditerranée, de façon à pouvoir comparer les réalisations de la Communauté ainsi que celles des pays de l'Est sous le triple aspect de la mise en œuvre autonome, bilatérale et multilatérale[731]. À partir de février 1977, les services de la Commission commencent à se réunir de manière régulière afin de préparer un rapport détaillé pour les représentants des Neuf à Belgrade. En effet, l'importance de la réunion de Belgrade exige de la part des services de la Commission une préparation détaillée et méticuleuse. L'étendue des questions qui seront soulevées et l'analyse détaillée des mises en œuvre des dispositions de l'Acte final, notamment dans les domaines des statistiques, des échanges Est-ouest et de l'information économique et commerciale en général, nécessiteront que la Communauté ait, à Belgrade, un dossier très complet. De plus la Commission estime que Belgrade donne une excellente occasion pour affiner et rendre aussi complète que possible les données sur les États de l'Est afin de, au-delà de la réunion de Belgrade, préparer les futures relations avec l'Est[732]. En particulier, le groupe *ad hoc* du COREPER qui est chargé de préparer la réunion de Belgrade, attend les précisions que les services de la Commission doivent fournir sur les progrès ou reculs enregistrés depuis la signature de l'Acte final. Pour la Communauté, le thème principal pour cette conférence sera l'importance de l'information économique[733]. Afin de pouvoir être présente à la Conférence, la Commission demande en mai 1977 l'autorisation au ministère des affaires étrangères belge de pouvoir disposer de trois bureaux dans les bâtiments de l'ambassade de Belgique au cœur de Belgrade[734]. Si la Commission a attendu si longtemps pour demander ceci à la Belgique c'est que la forme de la participation de la Communauté à la Conférence n'a toujours pas été tranchée à un mois de la première réunion. Cette question n'a toujours pas été réglée, bien que depuis le 2 juin 1976 les représentants de la Commission soulèvent ce problème. Le 4 février 1977, lors d'une réunion de la Coopération politique, la question de la représentation de la Communauté est mise sur la table. Pour la Belgique, changer le statut de la Communauté en la rendant officiellement

731 AHCE, BAC 48/1984, n° 313, La Commission, Direction générale I, à l'attention de Monsieur Krohn, directeur général, Préparation de la réunion de Belgrade : questions méditerranéennes, ref. votre note du 10 janvier 1977, Bruxelles le 28 janvier 1977

732 AHCE, BAC 48/1984 n°313, La Commission, Direction générale I, A l'attention de Monsieur Jacques Mayer, directeur général – Office statistique, Préparation pour la réunion de Belgrade, Bruxelles le 21 mars 1977

733 *Ibid.*

734 AHCE, BAC 48/1984 n°313, La Commission, Direction générale I, Location de bureau à Belgrade, a l'attention de Monsieur Pierre, directeur à l'inspection des postes diplomatiques et consulaires, ministère des affaires étrangères, Bruxelles le 11 mai 1977

« participant » pourrait donner un exemple aux pays méditerranéens qui d'observateurs pourraient demander de devenir « participants. » L'approche du problème par la délégation italienne est différente. Cette délégation pose en effet trois critères généraux pour étudier la question. D'abord il n'y a pas de distinction entre les intérêts généraux des Neuf à la CSCE et la question de la forme de la participation car la question de la solidité de la Communauté est en soi un objectif politique des Neuf pour Belgrade. Ensuite, le lien est déjà existant entre les suites du processus entamé à la CSCE et la participation communautaire. Sur la base de ces critères, la délégation italienne estime devoir être pour une participation communautaire sous une forme « maximale ». Mais il existe le troisième critère, à savoir le « bilan », qui demande des réponses à deux préalables. Qu'elles sont les possibilités et les conséquences d'une défaite ? Or, selon la délégation italienne, la CEE ne sera pas dans une aussi bonne position qu'à Genève. Enfin se pose la question du CAEM. Est-ce qu'il n'imitera pas la Communauté ? Faut-il établir un lien entre la Communauté et l'action du CAEM ? La délégation du Luxembourg rebondit sur le problème du CAEM, bien qu'en principe pour une solution maximaliste, elle craint que le CAEM n'en profite et obtienne une « pancarte » pour toutes les questions. Idem pour les Pays-Bas, il ne faut rien faire qui puisse renforcer le CAEM, la Roumanie a confirmé que, à la différence d'Helsinki, elle ne pourrait pas empêcher cette fois ci d'imiter la CEE, enfin « il faut empêcher que les pays méditerranéens ne participent »[735]. Ce problème des pays méditerranéens, a deux aspects : comment ces pays peuvent participer sans trop allonger les travaux et ensuite comment éviter que ces pays se « mêlent de [la] politique » de la Communauté en Méditerranée[736].

A ces hésitations la Commission ne pouvait pas ne pas répondre. Son représentant pendant cette réunion déclara d'emblée ne pas vouloir entrer dans l'approche « comptable » des avantages et inconvénients et préférer l'approche politique suggérée par la délégation italienne car le renforcement constant de l'action externe de la Communauté représente évidement un des objectifs des Neuf également à Belgrade. Enfin, le fameux statu quo représenterait en fait un recul par rapport à Helsinki. La Commission signale que les inconvénients signalés sont exactement les mêmes que ceux avancés avant Genève. Or, la fermeté de la Communauté a, comme la Commission l'avait prévu[737], permis de les éviter.

Enfin, le représentant de la Commission ne peut s'empêcher de noter que la Roumanie ne pouvait continuer, d'une part, à demander « sans cesse » des avantages économiques à la

735 AHCE, BAC 250/1980 n°679, Commission des Communautés européennes, note pour le dossier, Préparation de Belgrade – Coopération politique, Londres, le 3 février 1977, Bruxelles le 4 février 1977

736 *Ibid.*

737 *Ibid.*

Communauté et, d'autre part, la combattre quand l'intérêt de la Communauté était en cause. La délégation des Pays-Bas a alors repris la parole sur le cas roumain en ajoutant que la Commission avait raison, de plus la Roumanie aura la présidence du CAEM à ce moment-là, elle pourra donc exercer un rôle actif. La délégation allemande suggère alors d'étudier attentivement l'idée de la double pancarte « Belgique – Communauté » chacun ayant le droit de s'intituler comme il veut. C'est aussi la position des Pays-Bas qui cependant signalent que les Roumains y sont opposés[738]. De plus, l'hypothèse qu'un pays de l'Est en fasse de même avec le CAEM n'est pas exclue[739], bien qu'il n'ait pas participé à l'Acte final et qu'aucune déclaration d'intention n'avait été faite dans ce sens. La Commission réfléchit aussi à une participation séparée en tant que 36e participant. C'est l'option maximale, mais aussi la plus difficile à faire accepter. De plus, encore une fois, cela pourrait ouvrir la porte à des demandes semblables d'autres groupes comme le CAEM. Cependant, aucun autre État participant, hors communauté, ne se trouve dans une situation juridique suffisante pour appuyer sa demande ; de plus aucun autre participant n'a annoncé, comme l'a fait Moro, une telle intention. La Commission ne serait consultée que sur des domaines de ses compétences. Elle aurait droit à la parole, mais n'aurait pas de vote distinct de celui de ses membres. Puisqu'à Belgrade comme à Helsinki, il n'y a pas de vote proprement dit, les décisions étant prises par voie de consensus, ce sont les États membres qui sont part du consensus et non la Communauté. Cependant, une participation de la Communauté comme 36e participant, dans ce cadre, ressemble beaucoup au statut d'observateur. Bien que paraissant attrayant à première vue, cette option présente des inconvénients tels qu'elle est finalement écartée par la Commission elle-même[740]. Une intervention d'un observateur a un caractère moins important que celle venant d'un participant. De plus cela rend la tâche plus difficile de faire pièce à une demande de statut d'observateur pour la CAEM.

- La question de la « pancarte »

De plus comme en 1973 -1975, la Commission ne souhaite pas que le statut des Communautés devienne un des éléments faisant l'objet de négociation à Belgrade, car elle ne considère pas que la CEE doivent faire des concessions afin d'obtenir le statut qu'elle souhaiterait[741].

738 *Ibid.*
739 AHCE, BAC 250/1980 n°679, GT(76) 34, Belgrade 77, Deuxième corbeille, forme de participation des Communautés – études provisoire à amender et compléter – État de la rédaction au 3 décembre 1976
740 *Ibid.*
741 *Ibid.*

Les 6 et 7 janvier 1977, une nouvelle réunion de la CPE a lieu à Londres. Il s'agit cette fois de définir le terme de « détente » et les bases sur lesquelles les Neuf vont négocier à Belgrade. L'amendement de la Commission, proposé par Kawan, fait valoir que la détente doit avoir comme conséquence une coopération économique accrue correspondant entre autre aux intérêts concrets des agents économiques occidentaux. Le Groupe accepte un amendement allant dans ce sens. Le texte de définition de la détente des Neuf est ainsi finalisé en janvier 1977[742]. De nouveau cependant, la conversation du Groupe se porte sur la représentation de la Communauté à Belgrade. La plupart des délégations, et notamment la France, persistent à croire que le statu quo devrait être maintenu dans le sens où la Communauté doit être représentée à Belgrade selon les même modalités régissant sa participation à la 2ème phase de la CSCE à Genève. En tout cas, il s'agit là « du plancher absolu » quitte à améliorer éventuellement les conditions pratiques de la représentation de la Communauté et si les conditions générales sont favorables. La délégation allemande met l'accent sur les avantages du modèle de Genève qui permet une participation effective de la Communauté et dont l'impact sur le déroulement des travaux est reconnu. La continuation de cette pratique aurait comme mérite supplémentaire, toujours selon la délégation allemande, qu'elle rendrait peu probable une participation du CAEM à la réunion de Belgrade. Il va de soi que la Commission a rejeté l'option du statu quo, comme nous avons vu dans le document interne plus haut, selon elle, il s'agit d'une contradiction par rapport à la signature de l'Acte final de 1975. Dans cette déclaration arrêtée par une décision du Conseil, la Communauté avait posé comme condition pour achever la 2ème phase de la CSCE de pouvoir participer aux suites de cette Conférence selon ses procédures propres. Les pays de l'Est étant bien au courant de cette situation « interpréteraient donc l'application du modèle de Genève comme un recul de la Communauté par rapport aux exigences qu'elle-même s'est imposée »[743].

Finalement, à la fin du printemps 1977, le consensus qui se dégage au sein des Neuf est celui de la double-pancarte.

Le COREPER du 12 mai 1977 se prononce en faveur de la double pancarte « UK et Communauté européenne »[744]. Il considère également que c'est une position non négociable – donc pas de sondages mais simple information préalable des autorités yougoslaves. Klein, dans une note confidentielle du 18 mai, rend compte de la réunion des directeurs politiques

742 AHCE, BAC 250/1980 n°679, note de dossier, Coopération, réunion du groupe de travail « CSCE » - Londres, 6-7 janvier 1977

743 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, « A l'attention de Monsieur Froshmaier, Monsieur Tickell », *Op. Cit.*

744 *Ibid.* A ce moment-là, la Grande-Bretagne avait la présidence du Conseil

des ambassades. Alors que la réunion des directeurs du 17-18 mai a longuement abordé le problème sans pouvoir le trancher, huit délégations s'étaient prononcées le mardi 17 en faveur de la double pancarte pour les réunions plénières et celles consacrées à la corbeille II – mais pas pour les corbeilles 1 et 3- dite solution A. La délégation française, par contre, ne put admettre l'usage de la double pancarte qu'en Commission II (solution D). Mercredi 18, malgré le diner des directeurs politiques, une nouvelle formule fut proposée par l'Allemagne : en commission II la double pancarte « UK/Communauté » et en plénière « UK/Présidence en exercice de la Communauté (solution B). Il faut également noter que la France a en fait exprimé sa préférence pour la formule dite C : nulle part de double pancarte[745]. La solution B implique que l'État exerçant la présidence aura 3 pancartes selon l'enceinte – ceci est compliqué - montrant à tous l'ambiguïté de la solution et sa faiblesse, en outre la Commission estime « qu'elle sera facilement tournée en ridicule tout en étant incompréhensible au public »[746]. La solution D, seulement double pancarte en corbeille II ne correspond pas aux objectifs recherchés par la délégation française. En effet, les objections de l'Est (URSS et Roumanie) porteront sur les points suivants :

1. La double pancarte implique la participation d'un nouveau participant
2. Les règles de procédures de Genève ont été modifiées et les Roumains sont très attentifs à ce qu'elles ne soient modifiées d'aucune manière- car ils craignent que par modifications successives on touche au principe de consensus.
3. Les pays de l'Est ne reconnaissent pas la Communauté
4. La conférence est une conférence d'États et le dialogue se fait d'État à État et non de bloc à bloc. Dans cette optique, il faut se rappeler que pendant toutes les négociations de Genève entre 1973 et 1975, les Roumains ont insisté pour que le représentant de la Communauté ne dise jamais dans ses interventions « au nom de la Communauté »[747].

Or, ces quatre critiques sont fondamentales car elles peuvent être formulées pour les commissions des corbeilles mais même lors des plénières. Il n'y a pas dans les règles de procédures de différence entre plénière et corbeille. Dès lors la Direction générale 1 estime qu'il ne reste plus que l'option A ou C. « Il s'agit d'un choix politique » puisque tous les États membres sont d'accord pour estimer qu'il s'agit d'une position non négociable. En ce qui

745 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, A l'attention de Monsieur Froshmaier, Monsieur Tickell, *Forme de la participation de la Communauté à la réunion de Belgrade*, Bruxelles le 18 mai 1977
746 *Ibid.*
747 Voir Chapitre *infra*

concerne la solution C – pas de double pancarte. La Commission la refuse en bloc, elle est en contradiction avec la déclaration du Président Moro à l'issue d'Helsinki et serait en contradiction avec les règles institutionnelles. Dans la logique de cette solution, les représentants de la Commission ne pourraient être à même d'avoir la parole. Reste donc la solution A, qui est la seule à être en accord avec la déclaration Moro – laquelle avait été débattue et acceptée par le Conseil. Ne pas l'appliquer reviendrait à un signe de faiblesse. Cela étant dit, la Commission s'attend à des critiques de la part de la Roumanie. Klein, dans sa note suggère d'ailleurs que la Communauté fasse « en temps opportun une démarche énergique […] auprès de ce pays qui nous demande sans cesse des concessions »[748]. Cependant, ce retard dans la prise de décision de la Communauté n'est pas non plus sans effet positif, puisque ce faisant elle a échappé à de trop grande pression de la part de l'Est. Après un an de tractation, c'est la solution A qui est adoptée.

C. L'échec de la réunion de Belgrade, la question méditerranéenne

- La participation de la Commission à Belgrade : la Communauté face à l'Europe de l'Est

L'objectif de la réunion de Belgrade est de vérifier la mise en place du processus d'Helsinki et de faire, si nécessaire, de nouvelles propositions basées sur l'Acte de 1975. La Commission s'attend à ce que les sujets méditerranéens, de l'énergie, du transport, de l'environnement, des relations nord/sud, des sciences et des migrations de travailleurs soient abordés. La délégation de la Commission, composée presque uniquement de fonctionnaires de la DG 1 avec à sa tête Louis Kawan demande aux autres DG de pourvoir en temps voulu à l'envoi de leurs fonctionnaires afin de préparer la délégation de la Commission selon le sujet abordé. La délégation de la Commission utilisera la valise diplomatique belge pour envoyer des rapports périodiques aux services de la Commission sur l'évolution des négociations. Le second de ces rapports souligne qu'après une semaine de débat, l'Est tend avant tout à garder un ton non polémique et comme ceci rencontre d'une certaine manière la position tactique adoptée par les Occidentaux, l'on n'a toujours pas cité de cas concret ni de pays « coupable ». D'un autre côté, alors que le camp oriental avait pu souhaiter l'élimination de commissions spécialisés par corbeille, celles-ci ont été maintenues dans l'ordre suggéré par les Neuf[749]. De plus les Occidentaux semblent surtout dans l'expectative, attendant de voir le prochain mouvement des pays socialistes. Cela est illustré par les temps de parole, là où l'URSS parle de 40 à 45 minutes, les pays de l'Ouest parlent 10 minutes. L'Est veut faire vite, évitant même les débats

748 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, op.cit.
749 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, CSCE, - *Belgrade – Réunion principale, Rapport n° II*

sur les procédures. Lorsque le débat en plénière a porté sur la corbeille II, le délégué de la Commission s'est exprimé. Aucune délégation orientale n'a formulé d'objection de procédure. La délégation roumaine a cependant, le lendemain, déclaré que « la question de la participation à la réunion de Belgrade a été définitivement réglée par la réunion préparatoire dans le sens qu'il s'agit uniquement d'une représentation des 35 États et qu'aucune organisation ou qu'aucun groupement sous régional ne saurait y être représenté ». Ce fut la seule délégation qui évoqua à nouveau le problème de la participation de la Commission. Pour Kawan cela doit être noté et rappelé à l'occasion. Même si le chef de la délégation roumaine, en privé, assure au chef de délégation de la Commission que « cette intervention fut à la fois adressée côté jardin et côté cour et vous êtes bien entendu côté jardin. » Le gouvernement roumain dénonça certes la participation de la Commission, mais ce fut pour le « spectacle », pour rassurer Moscou. De fait, après ce coup d'éclat, la délégation roumaine ne semble pas avoir soulevé d'autres objections[750].

Pour l'envoyé de la Commission, la CSCE est aussi une bonne occasion pour intervenir « petit à petit » sur d'autres thèmes que ceux strictement issus des domaines de compétence de son institution. Dans un premier temps, il ne lui a pas semblé judicieux de parler d'autre domaine que celui du commerce dans son discours en plénière. La présidence de la Communauté fait d'ailleurs savoir en privé à Kawan qu'elle ne pensait pas que la Communauté puisse, sur la base de ses compétences, parler de l'environnement, du transport ou de l'ECE, ni même du dialogue Nord-Sud. La troisième semaine de négociation s'illustre par l'insistance américaine de soulever la question du Procès de Prague. La volonté de « dépassionner » le débat et d'éviter toute polémique est restée le leitmotiv des pays de l'Est, tandis que du côté occidental on a quand même voulu entamer de façon sérieuse l'examen de la mise en œuvre, sans citation de cas individuels risquant de compromettre la situation des personnes en cause. Le Procès de Prague ayant dès le début de la semaine été cité expressément dans la corbeille III puis en corbeille I, l'Est y a réagi avec une violence croissante. Le chef de la délégation soviétique n'a pas craint de dire que si cela continuait, il y avait des chances de voir échouer la conférence. La crainte orientale à l'égard d'un examen sérieux de la mise en œuvre est telle qu'à ce jour il n'a pas été possible d'arriver à un accord sur la structure des débats en corbeille III – et à cause de cela- ni en corbeille II. L'Est essaie de faire en sorte qu'on passe au plus vite à l'examen de propositions nouvelles. La confrontation engagée à propos du Procès de Prague s'est répercutée dans toutes les corbeilles

750 *Ibid.*

et jeudi après-midi nous avons personnellement été l'objet de critiques des Tchèques et des Soviétiques. Le délégué roumain a également cru bon de critiquer nommément la Communauté en se référant à la déclaration tunisienne qui parlait de protectionnisme de la Communauté. Malgré l'absence de tout accord sur la structure des travaux en corbeille II à cause de l'opposition soviétique, on a commencé par les « dispositions générales du commerce » tandis que l'Est a plutôt évoqué tout le chapitre « commerce ». Le délégué de la Commission a surtout mis l'accent sur les obstacles existant à l'Est et a rappelé l'offre de la Communauté de mener des négociations avec chacun des pays orientaux[751]. Les pays de l'Est ont réagi à ces propositions avec une violence croissante, accusant certains de vouloir intervenir dans le système économique des pays socialistes. Les critiques tchèques et soviétiques à l'encontre de Kawan réfutent les commentaires de celui-ci sur les difficultés rencontrées par la CEE dans son commerce avec les pays socialistes. Le délégué de la Commission a répondu en posant des questions précises sur les législations socialistes et les priorités à l'importation en faveur du CAEM. À plusieurs reprises, Kawan réitère la proposition de négociations bilatérales. Le délégué tchèque répond en préconisant l'approche d'organisation à organisation. Le Tchèque remet sur la table la question des négociations avec le CAEM. Kawan ne répond pas. Le problème des relations avec les Pays en voie de développement et tout le dialogue Nord-Sud est également abordé. Le délégué de la Commission a fait un long exposé de l'action communautaire en la matière en regrettant que tous les signataires de l'Acte final n'en fassent pas autant ou ne participent pas assez à l'aide multilatérale ou aux accords internationaux. Il a demandé expressément ce que faisaient la Tchécoslovaquie et la Roumanie puisque cette dernière avait critiqué la Communauté. Les pays de l'Est n'aiment guère ce débat sur le Nord-Sud et ont estimé que « Monsieur Kawan voulait un dialogue sur des questions qui doivent être discutées dans d'autres enceintes car il s'agit de pures questions polémiques ». Ce à quoi la délégation turque a vivement protesté contre ces propos soviétiques en considérant ces thèmes relevant parfaitement de l'ordre du jour des travaux de la corbeille II[752].

Si la deuxième semaine de la Conférence de Belgrade connut des « flambées », la troisième fut particulièrement « morose », mais a permis à la Communauté de prendre la parole sur les questions méditerranéennes et prendre la parole pendant les conversations de la corbeille II. En corbeille II, grâce à la documentation statistique préparée par l'Office des statistiques,

751 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, Direction générale I, *CSCE – Belgrade, Rapport n° III*, Belgrade 20 octobre 1977

752 *Ibid.*

Kawan pu donner deux interventions. L'Est prend mal les critiques qui portent essentiellement sur le « business contact. » Les pays de l'Est parlent « d'ingérence », ce à quoi le représentant de la Commission répond que la critique d'une situation objective n'est pas une atteinte au système mais que si elle était considérée ainsi, alors toutes négociations pouvaient devenir impossibles[753]. De fait, les pays orientaux ne font montre d'aucune volonté pour accepter les propositions des Occidentaux en matière commerciale et n'ont pas fait de propositions alternatives. Même la proposition soviétique d'organiser des conférences pan européennes sur le transport et l'énergie a rencontré un faible intérêt parmi ses alliés[754]. Lors de la reprise des travaux le 19 janvier 1978, un projet de document final produit par la délégation soviétique circule à Belgrade. Ce texte, est pour la Communauté, inacceptable. Les pays orientaux tentent de mettre les Neuf et les autres pays devant un texte vide et sans contenu. La position de départ de la Commission était qu'il n'y avait rien à demander de nouveau, si ce n'est de mettre l'accent sur la mise en œuvre de l'Acte final et d'autre part ménager la position de la CEE pour des futures négociations avec les pays de l'Est ou la CAEM. La Commission décide donc qu'il vaut mieux « pas de texte qu'un mauvais texte. » Elle s'attend enfin à voir des difficultés surgirent du coté roumain qui souhaite « donner plus de substance aux propositions nouvelles »[755].

En corbeille II, la Commission reconnait que de toute façon, elle n'a que des « priorités négatives. » Son objectif principal est de ne pas laisser la voie à une conférence pan européenne sur la politique commerciale, pour le reste, elle laisse faire les Neuf dans les autres corbeilles et ne tente pas d'imposer ses « priorités » lors de l'écriture du document final. Ainsi, si la Commission n'est toujours pas reconnue, elle a pu s'exprimer et être entendue, ce qui est une grande satisfaction et un progrès par rapport aux négociations de Genève deux ans plus tôt. Cependant, les travaux peinent à continuer, dans toutes les corbeilles, on assiste à une confrontation entre Est et Ouest beaucoup plus dure que pendant les négociations de Genève. Le délégué de la Commission, en janvier 1978, reconnait que la coordination entre les Neuf fonctionne bien. Pourtant, il ne peut s'empêcher de noter que « contrairement à son prédécesseur belge, l'Ambassadeur danois, fait très rarement clairement mention qu'il parle au nom des Neuf États membres de la Communauté européenne »[756].

---

753 *Ibid.*

754 AHCE, BAC 48/1984 n° 313/1, GT/CSCE (78)1., *Report on the present state of work of the Belgrade Meeting 1977*, January 10, 1978

755 AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, Direction général I, « A l'attention de Sir Roy Denman », *CSCE – Belgrade reprise des travaux*, Bruxelles le 19 janvier 1978

756 AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, Direction général I, *CSCE – Follow up : Belgrade Meeting- Weekly report n° XII – period from 17 to 24 january 1978*, Belgrade, January 24 1978

La Conférence de Belgrade s'achève le 8 mars 1978 sur un échec. Le Document de clôture de Belgrade constatait laconiquement que « le consensus n'a pas pu être obtenu sur diverses propositions présentées à la Réunion. » Les États participants ne purent, en définitive, s'entendre que sur la nécessité de poursuivre le processus de la CSCE à travers la convocation — à Madrid — d'une nouvelle Réunion sur les Suites ainsi que de 3 réunions d'experts touchant respectivement le règlement pacifique des différends, la préparation d'un « Forum scientifique » et la coopération en Méditerranée.

L'option des réunions d'experts pour les questions méditerranéennes avait été approuvée pendant la Conférence. Pour la Commission c'est un moindre mal, mais qu'il faut préparer avec minutie.

- La Commission face à la dimension méditerranéenne de la Conférence de Belgrade

La crainte de la Commission est de voir remises en cause par une organisation paneuropéenne ses politiques à l'égard de cette région aux franges du Monde libre et du Bloc soviétique. Si elle ne s'opposa pas à l'ajout d'une dimension méditerranéenne à la CSCE, ni en 1975, ni en 1978, elle restait cependant extrêmement prudente, voire réservée sur la portée de ces déclarations.

Déjà en 1973, l'Italie avait mis sur le tapis l'idée d'une Conférence sur la Sécurité et la Coopération dans la Méditerranée : une CSCM. Une suggestion sans le moindre succès. Les temps n'étaient pas encore mûrs pour une politique méditerranéenne sous le guide de l'Europe dans son ensemble[757]. À l'époque, l'Union soviétique avait refusé ne souhaitant pas voir entrer dans la conférence la question du Moyen-Orient[758]. L'Italie lança alors un texte de déclaration sur la Méditerranée, mais avant de le présenter s'efforça d'en discuter en premier chef dans les enceintes de la Communauté européenne et de l'OTAN et avec les neutres, dans le but d'ouvrir la porte a une influence des principes de la CSCE sur la Méditerranée.

Cette proposition se heurta au projet maltais, moins équilibré, qui provoqua des discussions houleuses[759] pour déboucher enfin sur la Déclaration sur la Méditerranée contenue dans l'Acte Final de Helsinki.

La question qui se pose est donc de faire participer des « pays non participants. » La RFA veut qu'à Belgrade la politique de la Communauté envers les PVD reçoive une grande attention. Mais d'autres sont nettement moins enthousiastes, car cela soulève d'une part la

757 Luigi VITTORIO FERRARIS, *Edouard Brunner, la Communauté européenne et la dimension méditerranéenne de la CSCE*, Pas de date

758 *Ibid.*

759 *Ibid.*

possibilité par des pays tiers de se mêler de sa politique et de plus « les roumains et Cie »[760] saisiraient cette opportunité pour soulever la question délicate des PVD d'Europe. Mais en même temps, les Neuf sont conscients que les Yougoslaves, Maltais et autres veulent parler de ces problèmes et ne laisseront pas les relations Est/Ouest monopoliser Belgrade.

Un groupe de travail « Méditerranée » est bien créé, et des fonctionnaires de la DG VIII participent à ses travaux. La première réunion a lieu le 24 octobre 1977. Une audition des pays méditerranéens non-participants a lieu. Le délégué israélien a exprimé le souhait que soient réalisées des mesures concrètes de coopération entre son pays et les participants à la CSCE et a donné comme exemple celles prévues par l'accord entre la Communauté et Israël. En plénière les pays occidentaux et les pays méditerranéens ont abordé la question de la Méditerranée. Kawan a pu faire état de l'action accomplie par la Communauté dans ce secteur. Du coté de Malte, on défend l'idée d'un Comité sur la sécurité et la coopération en Méditerranée qui serait « chargé de planifier et d'encourager la réalisation de tous les objectifs exposés dans le chapitre sur la Méditerranée. » Kawan dans son rapport rajoute : « notre politique méditerranéenne et même l'élargissement pourraient donc y être discutés !! »[761] Lors de cette session sur la Méditerranée, la Communauté a eu la surprise de voir Chypre, le Portugal et la Grèce s'associer à Malte pour la mise en place d'un Comité sur la sécurité et la coopération en Méditerranée qui pourrait mettre en question la politique d'élargissement et méditerranéenne de la Communauté[762]. Pour contrecarrer la proposition maltaise visant à l'établissement d'un « comité permanent sur la sécurité et la coopération en Méditerranée », l'Espagne a adopté à Belgrade une proposition alternative et coparrainée par la France et l'Italie ainsi que par le Portugal et la Yougoslavie. Cette proposition prévoyait notamment :

La convocation, dans le cadre des suites de la CSCE, d'un « groupe d'experts » à Malte qui a pour mandat d'examiner les possibilités et les moyens propres à promouvoir des initiatives concrètes de coopération mutuellement avantageuses dans divers domaines économiques, scientifiques et culturels, tels que le tourisme, la santé, l'éducation, en tenant compte des initiatives en cours de réalisation.

La tenue, en temps opportun, mais avant la prochaine réunion du type de celle de Belgrade d'une « réunion » des États méditerranéens participant à la CSCE. Ainsi, en parallèle des

760 BAC 250/1980 n°679, Commission des Communautés européennes, *Note pour le dossier, CSCE – Compte rendu de la réunion de la Coopération politique, Londres 6 – 7 avril 1977,* Bruxelles le 12 avril 1977, sous ce dénominatif on peut trouver la Yougoslavie et la Turquie

761 AHCE BAC 48/1984 n° 313, *CSCE – Belgrade, Rapport n°IV*

762 *Ibid.*

négociations de Belgrade, à Bruxelles se tient un série de réunion pour définir la position de la Communauté sur les questions méditerranéennes.

Si la Commission soutient l'idée du Comité d'expert, elle souhaite par contre que ceux-ci aient un mandat bien précis. Le 12 janvier 1978 une nouvelle réunion de la CPE avec présence de la Commission a lieu. Audland, le représentant de la Commission, propose que l'on amende le rapport final du Comité Méditerranée, notamment en modifiant la phrase « ne doit pas discuter des sujets » couvert par des accords de la Communauté par « ne doit pas être mandaté pour discuter… » Il n'y eut aucune objection. Encore une fois, il fut rappelé le danger que représentait la création de tel comité d'experts sur la Méditerranée pour la politique communautaire dans la région. Si Malte semblait devoir abandonner son idée, ce n'était pas ensuite pour que les Neuf laissent passer la proposition des Six pays méditerranéens qui pouvait présenter les mêmes problèmes[763].

Si l'idée d'une réunion d'experts est assez rapidement acceptée, les difficultés se sont fait jour sur la formulation du mandat de ces experts.

Lors de la réunion du Comité Politique du 14 décembre 1977, le représentant de la Commission avait déjà attiré l'attention sur les dangers qui pourraient résulter d'une telle « réunion » des États méditerranéens qui n'auraient aucun mandat précis et pourrait servir de forum pour « critiquer la politique communautaire dans les domaines de son approche globale et de son élargissement »[764].

En préparation de la réunion du Comité des Représentants permanents du 21 décembre 1977, les services de la Commission avaient suggéré l'orientation suivante : au cas où les instances de la Coopération Politique retiendraient le principe d'une réunion ou d'une enceinte qui seraient chargées de discuter ces problèmes méditerranéens à la suite de Belgrade, le ou les mandats à pourvoir devraient être limités de sorte que de tels travaux ne portent pas sur des sujets qui sont couverts par les accords de la Communauté avec des pays méditerranéens dans le cadre de la politique globale méditerranéenne ou sur des questions liées à la politique d'élargissement de la Communauté. En conséquence, seraient exclus des thèmes relatifs aux échanges commerciaux, à l'agriculture, aux travailleurs migrants, à la pêche, à la science et à la technologie. Ainsi, lors de la réunion du COREPER du 21 décembre, la majorité des délégations se rallient à cette dernière orientation. La délégation française par contre se

763 AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, Commission des Communautés européennes, DG I, « Note de dossier », *Réunion du Comité politique et du groupe de travail CSCE, Copenhague, 9 -11 janvier 1978*, Bruxelles, 12 janvier 1978

764 AHCE, BAC 250/1980 n°678, Commission des Communautés européennes, « à l'attention de M. Haferkamp », *881e réunion du Comité des Représentants permanents – le 21.12.1977, CSCE = Problèmes méditerranéens*, Bruxelles le 23 décembre 1977

déclare en accord avec le contenu du document de la Commission mais elle souhaite éviter, pour des raisons tactiques, que les conversations à Belgrade limitent formellement le mandat de l'éventuelle participation des États méditerranéens. L'Ambassadeur de Nanteuil a proposé de conclure un *gentleman 'agreement* entre les délégations et la Commission selon lequel la France et l'Italie s'opposeraient à toute discussion qui mettrait en cause les compétences communautaires[765]. Ainsi, la délégation française a pu faire un pas vers Malte en soulignant que le mandat des experts des pays méditerranéens n'était pas limité. La délégation française rajoute que serait organisée une réunion de travail au cours de laquelle tous les pays méditerranéens, participant ou non à la CSCE, procéderaient à des échanges de vue et d'information sur la mise en œuvre du chapitre de l'Acte final d'Helsinki consacré à la Méditerranée. Un rapport sur le résultat de cette réunion serait fait ensuite à Madrid. La proposition française à première vue apparaît assez anodine, puisqu'elle prévoit en fait de poursuivre dans un cadre ad-hoc- et entre pays méditerranéens exclusivement –l'évaluation des efforts faits par les pays méditerranéens participant pour promouvoir la coopération avec les pays méditerranéens non participants conformément aux principes posés au chapitre précité de l'Acte final. Une telle évaluation s'est faite à Belgrade. Cependant, la DG VIII, note qu'une telle proposition comporte toujours des dangers. Le fait, par exemple qu'un rapport doit être fait sur les résultats de cette réunion à Madrid aggrave le risque d'une interférence de la CSCE sur les relations bilatérales de la Communauté avec les pays méditerranéens non participants. Il est à craindre, en particulier, que la conférence se transforme petit à petit en une instance d'appel pour certain pays méditerranéens ayant des problèmes avec la Communauté, -la plus exposée aux critiques en raison de sa dimension- les pays de l'Est devenant, dans cette configuration, « les arbitres »[766]. La proposition française avait donc outrepassé les termes du *gentleman 'agreement*, puisque, à aucun moment la France n'avait soulevé la question des domaines de compétences communautaires. La DG VIII s'en étonne. Certes, le « *gentleman 'agreement* » avait été conclu de manière orale- la délégation française avait insisté sur ce point- mais les fonctionnaires de la DG VIII ne peuvent pas croire que cela fut un pur calcul de la France[767]. Toujours pour la DG VIII, les risques sont encore plus grands si au final la proposition maltaise est suivie pour la création d'un Comité permanent auquel participeraient les deux superpuissances. Ce serait par ailleurs un pas de plus sur la voie de la participation pleine et entière des pays méditerranéens non

765 *Ibid.*
766 *Ibid.*
767 *Ibid.*

européens à la CSCE. Dès lors se pose la question « n'y a-t-il pas le risque que le champ d'action de la CSCE se déplace trop de l'axe Est-Ouest, qui est son fondement originel, vers l'axe Nord-Sud »[768] ? La DG VIII, toujours, émet des doutes « sérieux » sur la valeur de l'argument utilisé par certaines délégations des États membres au cours des réunions du COREPER et de coordination à Belgrade et selon lequel, par suite du caractère exclusivement économique des questions à traiter au cours de la réunion proposée par la délégation française, les chances de la Communauté d'être reconnue en tant que telle à la CSCE pourraient être améliorées par la suite. Pour la DG VIII, une telle reconnaissance ne va pas de soi, d'abord la Communauté n'en a, au final, pas besoin. Elle entretient des contacts – en pointillé[769]- avec le CAEM, elle a négocié des accords de pêche avec l'URSS. Pour la DG VIII, il est hors de question de mettre dans le mandat d'une telle réunion des questions comme la recherche ou l'effort scientifique.

Le 11 octobre 1977, une entrevue a lieu entre l'envoyé roumain et Kawan. L'une des propositions roumaines est de souligner le fait que l'Acte final s'applique également à des « sous-régions » et donc encourager la coopération sous régionale. La partie du discours belge consacrée à la coopération balkanique a été favorablement notée par la délégation roumaine[770].

Dans celle-ci, la délégation belge salue les développements qui sont, selon elle dûs à la signature de l'Acte final. Conformément aux principes d'Helsinki, les États signataires ont souhaité améliorer leurs relations. La Belgique cite le traité d'Osimo entre l'Italie et la Yougoslavie au sujet de Trieste, les accords intervenus entre l'Allemagne fédérale et la Pologne et la Coopération balkanique[771].

Si la Roumanie agace la Commission, elle n'en reste pas moins une des pièces pour diviser le camp oriental. Comme entre 1973 et 1975, c'est ce pays des bords de la Mer Noire qui va empêcher le camp communiste – malgré les rappels à l'ordre du Kremlin[772-] de présenter un

768 AHCE, BAC 250/1980 n°678, Commission des Communautés européennes, « à l'attention de Sir Roy Denman », *Conférence de Belgrade-Méditerranée*, Bruxelles le 23.11.1977

769 Voir la correspondance entre Fadeev, secrétaire générale du CAEM et la présidence de la Commission et la visite de la Commission à Moscou le 4 février 1975 dans EN 1987

770 AHCE, BAC 48/1984 n°313, La Commission, DG I, Note pour le dossier, CSCE – Corbeille II : point de vue roumain, conversation avec délégué roumain en date du 11.10.1977, Bruxelles le 13 octobre 1977

771 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, Direction générale I, A l'attention des membres de la Commission, CSCE, Discours du chef de la délégation belge, 6 octobre 1977, Bruxelles le 17 octobre 1977

772 Marie-Pierre REY, « The USSR and the Helsinki process, 1969-75, dans Nicolas BADALASSI, *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965-1975*, Thèse soutenue le 3 décembre 2011, sous la direction de Frédéric BOZO à l'Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3, page 358

front commun. Tout à son désir de développer une politique indépendante, de créer une organisation régionale dans les Balkans et au final de se démarquer de ses voisins socialistes – et slaves, la Roumanie ne cesse de parasiter l'action de l'URSS. Selon Bucarest, les travaux de la Conférence doivent être organisés selon des propositions nouvelles. Les Roumains veulent « à tous prix » éviter que le document de conclusion de la conférence contienne, d'une part les idées occidentales et de l'autre les idées de l'URSS[773]. Ce pays n'est cependant pas le seul, la Yougoslavie joue sa propre partition à Belgrade ainsi que l'Autriche[774].

Ce qui est frappant, c'est que ces trois pays se trouvent dans une zone de l'Europe bien définie, c'est la bordure entre Est et Ouest, le cas de la Roumanie reste spécial, mais ces trois nations essaient ainsi d'exister. La Yougoslavie est le pays qui joue le plus sur ce registre. Son désir de donner une dimension méditerranéenne à la CSCE se raccroche à sa politique de non alignement. En intégrant des pays du sud de la Méditerranée, elle intègre des alliés potentiels du mouvement des non-alignés.

Pour contrecarrer la proposition maltaise visant à l'établissement d'un « comité permanent sur la sécurité et la coopération en Méditerranée », l'Espagne a adopté à Belgrade une proposition alternative et coparrainée par la France et l'Italie ainsi que par le Portugal et la Yougoslavie. Cette proposition prévoyait notamment :

La convocation, dans le cadre des suites de la CSCE, d'un « groupe d'expert » à Malte qui a pour mandat d'examiner les possibilités et les moyens propres à promouvoir des initiatives concrètes de coopération mutuellement avantageuses dans divers domaines économiques, scientifiques et culturels, tels que le tourisme, la santé, l'éducation, en tenant compte des initiatives en cours de réalisation.

La tenue, en temps opportun, mais avant la prochaine réunion du type de celle de Belgrade d'une « réunion » des États méditerranéens membres de la CSCE.

Le 17 janvier 1978, après avoir voyagé au milieu de la neige et du brouillard, ce qui a retardé un peu la reprise des travaux, les délégués trouvent sur leur table une première proposition de

773 *Op. Cit.*

774 L'Autriche qui va d'ailleurs sur la question des transports et de l'énergie poser un sérieux problème à la Communauté. Ce pays neutre va en effet, dès le début de Belgrade, proposer la tenue de Conférences paneuropéennes sur ces deux questions, rejoignant ainsi les propositions soviétiques. Les pays de l'Est ne manquent pas par la suite de se référer aux propositions autrichiennes. Le 16 janvier 1978, une réunion a lieu dans le bureau de Duchateau avec Kawan, Hausberger et Kern de la mission autrichienne. L'objectif de cette réunion était de trouver un compromis entre les positions communautaires et autrichiennes. Le 19, la proposition de compromis de la CEE sur la question des transports est acceptée par l'Autriche, l'idée de « conférence » étant supprimée. AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, DGI, CSCE –*Belgrade –Réunion principale, Rapport n°II* et AHCE, BAC 48/1984 n° 313/1, à l'attention de Sir Roy Denman, *CSCE – Belgrade reprise des travaux, Bruxelles,* le 19 janvier 1978

déclaration finale de l'Union soviétique dans laquelle elle accepte la tenue d'un groupe d'experts sur la Méditerranée. Lorsque le Groupe Méditerranée s'est séparé le 16 décembre, ses participants se sont mis d'accord pour que tout paragraphe sur cette question devant être inclus dans la déclaration finale le serait par le sous-groupe numéro six, celui-ci en janvier 1978 s'est déjà réuni deux fois sans avoir pu faire de progrès sur l'écriture d'un texte de consensus. À partir de janvier et avec la proposition soviétique, il y a donc trois propositions sur la table : la proposition maltaise d'un Comité permanent[775], celle des Six nations méditerranéennes dont la France et l'Italie[776] proposant une réunion d'experts et une conférence limitée aux seuls pays riverains de la Méditerranée et donc hors de la CSCE et la proposition soviétique. Cette dernière force les Neuf à trouver une solution commune, la Commission et la Présidence travaillent à rapprocher les positions des États membres avec celles de la France et l'Italie. Si la réunion d'experts semble devoir être acceptée par tous les États membres, l'idée de Conférence est, elle, encore en discussion[777].

Les négociations sur le document final ont occupé la dernière phase de la réunion de Belgrade à partir de la mi-janvier jusqu'à la fin de la réunion. Les délégations occidentales et les Non-alignés étaient prêts à négocier sérieusement sur un document de fond contenant de nouvelles mesures dans tous les domaines de l'Acte final. Les Soviétiques, cependant, conformément à leurs efforts tout au long de la réunion à déclasser la signification de Belgrade, retournent après la pause de fin d'année avec la ferme intention de vider le document de clôture de sa substance. En particulier, ils étaient déterminés à bloquer l'inclusion de toutes références aux droits de l'Homme. Pour les négociateurs occidentaux, il était d'une importance primordiale que le document final reflète un équilibre adéquat entre toutes les sections de l'Acte final.[778]

Il ne pouvait pas, par conséquent, insister sur les aspects de la sécurité du processus de la détente, ou sur des questions relevant de la Corbeille II, et négliger les Droits de l'Homme et les questions humanitaires. Dans un discours prononcé dix jours après la remise du document soviétique, le représentant américain, le juge Goldberg déclare « ce document n'approche pas même les exigences minimales ou l'expression formelle de la somme des quatre mois de travail que nous avons entrepris ici à Belgrade »[779].

---

775 AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, Direction général I, *CSCE – Follow up : Belgrade Meeting- Weekly report n° XII – period from 17 to 24 january 1978*, Belgrade, January 24 1978

776 *Ibid.*

777 *Ibid.*

778 95th Congress, 2d Session, Committee Print, "The Belgrade Followup meeting to the Conference on Security and Cooperation in Europe: A Report and Appraisal", *To the Committee on International relations U.S. House of Representatives by the Commission on Security and Cooperation in Europe*, May 17, 1978

779 *Ibid.*

Face à l'intransigeance soviétique, le mois de février a été consacré à des efforts répétés pour produire un document comportant au moins une certaine substance. Reprenant le rôle de « courtier » qu'ils ont joué à de nombreuses reprises au cours de l'histoire de la CSCE[780], les délégations neutres et non-alignés ont formulé et diffusé le 1er février, un document de compromis que les pays occidentaux ont jugé comme une bonne base pour les négociations en dépit des difficultés avec certains aspects particuliers. Entre le 1er et le 17 février, les Soviétiques, ont procédé à trois révisions de leur projet initial. Le 16 février, les Français, dans un vain effort pour sortir de l'impasse, ont déposé leur propre version d'un projet de document final qui s'efforce de combiner certains éléments des versions soviétiques et non-alignés, y compris une référence à l'importance de «la dimension humaine de la CSCE. » Le 21 février, des pays de l'OTAN ainsi que l'Irlande ont décidé de mettre en avant leur propre version collective d'un document final. Cette proposition de 18 pages n'était pas destinée à être la version finale et optimale, mais visait à exposer ce qui, du point de vue occidental, pourrait raisonnablement y être inclus. Ce document a également accordé une grande importance à l'aspect humain du processus de la CSCE, en soulignant que le respect des droits de l'homme est fondamental et constitue une base essentielle pour l'amélioration des relations entre les États participants. Tout en notant que des progrès avaient été accomplis dans le domaine des contacts humains, le document soulignait les lacunes encore existantes et présentait une série de mesures supplémentaires nécessaires pour mettre en œuvre ce domaine de la troisième corbeille. Les Soviétiques ont contre-attaqué en qualifiant ce document d'effort visant à s'ingérer dans les affaires internes des pays socialistes et de fausser l'Acte final en donnant une emphase injustifiée sur des dispositions spécifiques au détriment des autres. Au début de mars, après 6 semaines d'intense débat stérile, les délégations s'étaient résignées à ce que les résultats de la Conférence, soient inconsistants. Ainsi, à part convenir qu'une autre réunion se tiendrait à Madrid en 1980 et d'un nombre limité de groupes d'experts, rien d'autre ne fut décidé. Les délégations de l'Ouest avaient depuis longtemps convenu que si un document final équilibré ne pouvait pas être obtenu, la seule alternative convenable serait un papier bref et factuel. Un document, même bref serait toujours moins pire que pas de document du tout. En conséquence, l'Occident a élaboré un bref document, qui avec l'assentiment de toutes les délégations devait former la base du document qui est accepté par consensus le 8 mars et signé le 9. En prévoyant une autre réunion similaire à Belgrade à Madrid à l'automne de 1980, le document final assure le maintien du processus de

780 AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, Direction général I, *CSCE – Follow up : Belgrade Meeting- Weekly report n° XII*, Op. Cit.

la CSCE. En outre, par l'obtention du maintien du mode opératoire telle qui fut mis en place à la réunion de Belgrade comme étant l'un des principaux déterminants des modalités de la réunion de Madrid, les négociateurs occidentaux ont réussi à s'assurer que la réunion de Madrid, même si elle n'est pas identique dans sa forme à Belgrade, comprendra le même genre d'examen complet et approfondi de la mise en œuvre. Le document final prévoit également des réunions de trois comités d'experts entre Belgrade et Madrid, deux d'entre eux mandatés par l'Acte final lui-même. L'un d'eux, qui se tient le 31 octobre de 1978 en Suisse, examine les méthodes de règlement pacifique des différends. La seconde, a pour mission de préparer un « Forum scientifique », et se tient à Bonn le 20 juin.

La troisième réunion, recherchée avec ténacité par Malte, doit se tenir en février à La Valette pour discuter des dimensions économiques, scientifiques et culturelles de la coopération dans la région méditerranéenne.

Puisque des sujets d'intérêt communautaire et qui touchent en particulier la politique globale méditerranéenne de la Communauté y furent abordés, il était souhaitable que la Communauté soit représentée à cette réunion comme elle l'a été à la CSCE même et à Belgrade. Le principe de cette participation a été accepté par les États membres aussi bien dans le cadre du Conseil que de la Coopération politique. La forme de cette participation est la même qu'à Belgrade ou à Genève, c'est-à-dire que des fonctionnaires de la Commission feront partie de la délégation de l'État membre assurant la présidence[781]. L'objectif de la Commission est d'éviter que les experts ne fassent aucune proposition qui lèserait les activités de la Communauté.

Dans une note du 20 octobre 1978, en préparation de la réunion de la Valette, Sir Roy Denman, Directeur Général de DGI souligne que la Communauté doit prendre une position claire. En effet, même après Belgrade, la CEE est toujours divisée. Il appelle les services de la Commission à prendre des options nettes, au moins sur ses domaines de compétence. La Commission doit clairement prendre position sur l'étendue d'une action méditerranéenne à entreprendre sous l'égide la CSCE. Peut-elle aller aussi loin que le veulent les thèses françaises ou bien la Communauté doit-elle malgré tout maintenir une attitude nettement plus réservée pour sauvegarder son approche spécifique avec chacun de ces pays et se limiter qu'à des actions multilatérales « ponctuelles »[782] ? Compte tenu du poids de la France et de l'Italie dans tout ce qui touche aux affaires méditerranéennes, il est évident qu'une position qui irait

781 AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, Direction générale I, « A l'attention de M. le Président Jenkins, sous couvert de M. le Vice-Président Haferkamp », *demande de participation à une réunion internationale*, Bruxelles le 31 janvier 1979

782 AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, Direction générale I, « A l'attention de M. Meyer », Directeur de la DG VIII, Bruxelles le 20 octobre 1978

entièrement à l'encontre des idées défendues par ces deux pays n'aurait aucune chance de succès. Par ailleurs, Denman rappelle qu'à Belgrade les Français n'ont pas hésité à mettre à rude épreuve la cohésion des Neuf, notamment dans les questions méditerranéennes[783]. A la fin de la discussion de la Coopération politique de Bonn les 16 et 17 octobre 1978 au sujet du règlement pacifique des différends qui doit avoir lieu à Montreux, le fonctionnaire de la Commission présent a fait valoir les positions de son institution. Le problème qui pourrait se poser à Montreux est le même qui se pose à la Valette au cas où la discussion toucherait des sujets relevant de la compétence communautaire. L'exposition du point de vue communautaire entre autre dans le domaine du commerce, des transports et de l'environnement doit, en principe, être faite par le représentant de la Commission faisant partie de la délégation de la présidence selon le modèle Genève/Belgrade. Le président allemand de la réunion, Joetze, considère cependant que la participation d'un représentant de la Commission à une activité de la 1ere corbeille de l'Acte final n'est pas souhaitable du point de vue politique. Dans son intervention et parlant de la réunion de la Valette, la délégation française a cherché à démontrer les responsabilités de la Communauté dans la région de la Méditerranée. Ces responsabilités, la Communauté doit y faire face « si elle ne veut pas céder le terrain aux Pays de l'Est, et notamment l'URSS »[784].

Cependant les Pays-Bas se posent la question de mettre en place de nouvelles politiques en Méditerranée. Le bilan communautaire est malgré tout positif, en tout cas par rapport aux efforts des Pays de l'Est dans la même région. Après tout, le refus de l'Union soviétique de voir insérée dans le préambule du Document final la phrase : « des résultats positifs achevés dans le développement et la coopération » est symptomatique de cette réussite. Cette phrase renvoyant trop explicitement aux accords que la Communauté maintient notamment avec les Grecs, les Turcs et les autres pays riverains[785]. La Commission souhaite dans un premier temps voir comment les thèmes de la CSCE peuvent croiser les politiques de la CEE dans la Méditerranée[786]. La Commission soutenue par les États du Nord de l'Europe, ne souhaite pas

783 *Ibid.* – en faisant circuler auprès des Neutres d'abord et de manière informelle et ensuite aux autres délégations un papier avec les positions du gouvernement français. Si la délégation française, sous le feu des critiques des Neuf, admit des amendements à son texte, notamment au sujet de la corbeille II où les thèmes proposés par la Commission furent tous accepté lors d'une session nocturne les 15 et 16 février 1978. Il n'en reste pas moins que cette initiative française qui au final a forcé la main au Neuf, a infligé des dégâts à l'image de la Communauté.

784 AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, Direction générale I, « à l'attention de Monsieur Kawan », *Réunion du groupe CSCE, Coopération politique*, Bonn 16-17 1978

785 AHCE, EN 1990, European Commission, *CSCE – Belgrade Meeting, Report n° XIII, period from 25 , january to 16 february*, Belgrade February 17 1978

786 AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, « à l'attention du Président Jenkins », *demande de participation à une réunion internationale*, Op. Cit.

voir une organisation multilatérale prendre le dessus en région méditerranéenne et qui pourrait s'immiscer dans les politiques de la Communauté[787].

Si la France et l'Italie se montraient les plus désireuses de voir se créer un pendant méditerranéen à la CSCE, c'était aussi parce qu'elles trouvaient que la Communauté, en 1977, était déséquilibrée vers le Nord-Ouest et l'Atlantique. Rome et Paris craignaient que leurs voisins méditerranéens, sans mécanisme de type CSCE, n'en viennent à des conflits qui pourraient le cas échéant retarder leur développement économique[788]. Ces préoccupations sont légitimes, mais entre Belgrade et la Valette, le Portugal et l'Espagne avaient accompli leur révolution démocratique, la Grèce était sur le pas de la porte.

Les Neuf ne font aucune proposition lors de la réunion de la Valette. Seul le pays hôte et l'Espagne en feront. Le rapport final reste quant à lui extrêmement vague. Ordonnant les questions en trois parties : coopération économique, scientifique et culturelle, ce document de huit pages n'est nullement contraignant[789]. Quant à la Conférence type Belgrade sur la Méditerranée voulut par Français et Italiens, elle ne vit jamais le jour.

Conclusion – La suite de Belgrade ou le renforcement de la position communautaire en Europe du Sud-est

Pour la plupart des États neutres et Non alignés, l'objectif le plus important de la réunion de Belgrade était de faire avancer le processus de la CSCE. La Yougoslavie, par exemple, voyait dans la CSCE un instrument dans la protection de sa souveraineté. Depuis la signature de l'Acte final, les porte-paroles yougoslaves avaient exprimé leur déception devant le caractère « Bloc à Bloc » que le processus d'Helsinki avait pris. Ils ont souligné l'absence de progrès depuis 1975 dans le domaine militaire et avait donné la priorité absolue à Belgrade à l'expansion du politico-militaire. Que la Yougoslavie ait été désireuse de devenir le site de la première conférence d'examen était une indication de l'importance qu'elle attachait à la première réunion de suivi. La Roumanie, contrairement à la Yougoslavie, est membre du Pacte de Varsovie et n'est donc pas techniquement non-alignée. Cependant, elle a également cherché à servir ses intérêts de sécurité lors de la réunion de Belgrade et en espérait des résultats substantiels. Les autres États non-alignés -Malte par exemple- en mettant l'accent sur la coopération méditerranéenne, ont apporté à la réunion des demandes particularistes que les 35 ont eu des difficultés à traiter.

787 *Ibid.*
788 Ce fut aussi la raison d'une « politique globale méditerranéenne » voir Christophe BERDAT, Op. Cit.
789 Rapport expert de la Valette, 26 mars 1979

S'il est clair que pour la CEE, la CSCE a ouvert des perspectives pour un rapprochement des deux Europes grâce à un débat constant avec la détente comme objet entre les blocs. Il est moins évident que la volonté des États participants de soulever la question méditerranéenne ou les projets de la Coopération balkanique rentrent dans les objectifs de la Communauté. Était-il dans l'intérêt de la Communauté d'adopter une approche multilatérale, alors même que la Grèce était en négociation avec Bruxelles pour son adhésion, que la Yougoslavie cherchait à renégocier les termes du traité de Commerce qui la liait à la CEE et que cette dernière cherchait à mettre en place des relations bilatérales avec l'Est ? La Commission à Belgrade n'avait-elle pas un agenda politique avant tout bilatéral ?

L'un des résultats de la Conférence de Belgrade est la mise en place de groupes d'experts, celui sur la Méditerranée est sans nul doute celui qui a demandé le plus d'attention à la Communauté. La pertinence de son existence même, alors qu'il était demandé par plusieurs participants, était remise en cause par l'exécutif communautaire et par plusieurs États membres. Fallait-il un suivi « méditerranéen » de la CSCE ? Pour la Commission répondre par l'affirmative à cette question pouvait remettre en cause la politique que la Communauté déploie en mer Méditerranée depuis le début de son existence. Un tel suivi pouvait poser des difficultés à la politique d'élargissement alors même que des changements s'annonçaient en Espagne et au Portugal et que la Grèce entrait dans la phase active des négociations d'adhésion. Une conférence de type CSCE à l'échelle de la Méditerranée était aussi à exclure pour la Commission car cela supposait la participation des deux grandes puissances. Cela aurait été en contradiction avec les buts politiques qu'avait assigné la Communauté à sa politique extérieure en Europe périphérique et en Méditerranée : s'aménager un espace où jouer son rôle de grande puissance commerciale. De même, une conférence des seuls riverains présentait non seulement le danger de couper la Communauté en deux entre États membres du Nord et du Sud, mais aussi mettre sous le feu des critiques les politiques communautaires sans que celle-ci puisse présenter un front commun comme ce fut presque toujours le cas lors de la CSCE. Il faut préciser ce que recouvre le « presque toujours », la France dans son entêtement à vouloir une conférence des riverains a mis en effet la cohésion des Neuf à rude épreuve. L'opposition entre Commission et France n'est pas sans rappeler les débats entre l'administration Sarkozy et Bruxelles pour la mise en place de l'Union pour la Méditerranée en 2008, la France qui voulait une réunion des seuls riverains a dû accepter d'inclure les 27 membres de l'UE.

Au final, la réunion d'experts eut un mandat très limité et il n'y eut pas de Conférence type CSCE à l'échelle de la Méditerranée comme le souhaitait la Commission (soutenue par le Danemark et les Pays-Bas). Le rapport des experts de la Valette eut cependant le mérite de maintenir « en vie » l'aspect méditerranéen de l'Acte final[790].

La Commission souhaite donc éviter que dans les régions aux marges de la Communauté et avec lesquelles elle entretient des rapports intenses puisse émerger des groupements régionaux pouvant lui faire de la concurrence sur ses propres compétences. La région méditerranéenne, mais aussi l'Europe du Sud-est, au vu des réactions négatives de la Commission aux idées de coopération régionale à mandat large, semblent être considérée par Bruxelles comme des « chasses gardées ». Toute la politique de la Commission en Europe du Sud-est et sur ses marges orientales est de préserver les positions communautaires. Ce n'est pas pour voir émerger des organisations pouvant lui faire concurrence.

Un autre résultat est que la Communauté et particulièrement la Commission, par sa participation aux conversations en plénière comme en sous-commission apparait de plus en plus comme un acteur incontournable en Europe pour la « Westpolitik » soviétique. Non seulement sur les questions économiques mais aussi politiques.

Ainsi, pendant des négociations en cours à Belgrade, les contacts entre la Commission et l'ambassade de l'URSS à Bruxelles se multiplient. Certes, l'Est ne reconnait pas la Communauté comme une entité autonome. Cependant, le 20 février 1978, l'ambassade d'URSS dépêche Edouard Plakhotny à la Commission. Dans la même conversation, le délégué soviétique aborde Belgrade et la question de l'accord CEE/Chine et regrette que celui-ci ait acquis un caractère politique. Sur la question de la Conférence de Belgrade, il renvoie le blocage des négociations aux Occidentaux qui souhaitent y mettre de nouveaux concepts tels que ceux relatifs aux Droit de l'Homme. Mais ce que note Umberto Stefani est que pour la première fois un délégué soviétique s'est rendu dans l'enceinte de la Commission, ce qui est totalement inédit[791].

Enfin, un autre résultat de la Conférence de Belgrade pour la CEE, ce sont les relations avec la Roumanie. Ce pays, depuis le début des négociations de la CSCE, se singularise dans le camp oriental et semble devoir s'inscrire dans le paysage de cette Europe périphérique. Bien

790 Angela ROMANO, "The European Community and the Belgrade CSCE", dans *From Helsinki to Belgrade: The First CSCE follow-up meeting and the crisis of Détente*, sous la direction de Vladimir BILANDZIC, Dittmar DAHLMANN, Milan KOSANOVIC, V&R Unipress Gmbh, 2012

791 AHCE, EN 1990, « A l'attention d'Emile Noel », *Visite de Monsieur E. Plakhotnyi*, Bruxelles, le 20 février 1978

que la relation n'a pas été toujours facile à gérer pour la Communauté, Bucarest reste un « allié » de choix pour semer la discorde dans le camp soviétique et faire pièce aux tentatives de l'URSS de présenter un front uni lors des négociations. Ce faisant, la Roumanie veut faire émerger un groupe régional en Europe qui transcenderait les limites du Rideau de fer. Les Neuf, non seulement voient là l'opportunité de troubler le jeu soviétique, mais aussi de miner la solidarité du camp communiste. Dans ce jeu, l'activité de Bucarest se trouve presque toujours soutenue par Belgrade sur la question des PVD d'Europe. La Roumanie soutient Athènes au sujet de la Coopération Balkanique avant d'en devenir le porte-drapeau. La Communauté garde d'ailleurs un œil vigilant sur les relations entre Bucarest et Athènes, les qualifiant « d'importantes »[792]. La Roumanie est d'ailleurs le premier État du bloc socialiste à franchir le pas en reconnaissant *de facto* la Communauté, le 28 juillet 1980. Cet accord est alors vu comme un « rouage important de la détente » et une « contribution concrète à la réalisation des objectifs de l'Acte final »[793] de la CSCE. Ainsi, alors que la Commission a craint que Belgrade puisse ralentir, voire remettre en cause ses politiques vers cette partie de l'Europe, nous constatons qu'au contraire, la Communauté n'a fait qu'y augmenter sa présence. L'adhésion de la Grèce quelques mois plus tard renforce cette impression. La Communauté, à l'aube des années 1980, est devenue un acteur incontournable en Europe du Sud-est.

Ce renforcement est un résultat de la politique de la Commission en Europe du Sud-est depuis le début des années 1970. À force de manœuvrer contre l'émergence d'autres organisations internationales en Europe du Sud-est, de renforcer ses accords bilatéraux avec les acteurs de la région, la Commission et les Communautés sont devenus des acteurs incontournables de la région d'Europe sud-orientale au début des années 1980. Et cela, parfois, malgré les États membres.

792 AHCE, BAC 50/1982 n°57, La Commission, Bureau d'Athènes, à l'attention de Monsieur Toledano Laredo, chef de Cabinet et de Monsieur Scarascia Mugnozza, *Accords commerciaux entre la Grèce et la Roumanie*, Athènes le 2 avril 1976

793 Discours prononcé par Monsieur Wilhelm Haferkamp, vice-président de la Commission, à l'occasion de la signature des accords CEE-Roumanie, à Bucarest, le 28 juillet 1980, sur http://aei.pitt.edu/11827/1/11827.pdf, vu le 12 février 2013

VOLUME 2

DE LA CANDIDATURE GRECQUE AU PARTENARIAT ORIENTAL

1974 - 2010

TROISIEME PARTIE

L'INTEGRATION DE LA GRECE : LA COMMISSION ENTRE REALITE ECONOMIQUE ET CHOIX POLITIQUE POUR LA REGION

Chapitre VII. LES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION DE LA GRÈCE : LA COMMISSION FACE AUX « COMPLICATIONS GÉOPOLITIQUES » DE LA CANDIDATURE D'ATHÈNES

L'annonce de la demande d'adhésion de la Grèce à la Communauté ne va pas faciliter le travail de la Commission avec ses deux associés. La CSCE avait été le théâtre de leur conflit, ils se sont violemment opposés lors de l'écriture du préambule du document final de la réunion de Belgrade autour des tensions en Méditerranée[1].

De son côté, le Département d'État américain soutient la Commission dans son approche équilibrée des relations gréco-turques[2]. Parallèlement l'exécutif communautaire va agir dans les enceintes transatlantiques pour faciliter les conversations entre Ankara et Athènes en faisant valoir l'expérience acquise au niveau des relations entre les deux pays par le biais des Accords d'association. Par exemple, dans le cadre de l'Institut de développement pour la Méditerranée orientale soutenu par l'OTAN et présidé par le Sénateur américain Javits, les fonctionnaires de la Commission soufflent aux Américains des pistes pour pouvoir mettre d'accord Grecs et Turcs[3].

La situation aurait pu rester stable et la Grèce connaitre un développement ininterrompu dans le cadre de l'Accord d'association lorsque survint la « Révolution nationale » grecque en avril 1967. Le coup d'État du 21 avril, non seulement surprend la Communauté mais provoque aussi le « gel » de l'association et la neutralisation de son article 72.

Ce « gel » a duré 7 ans. Plus longtemps que ne l'avait espéré l'exécutif communautaire[4]. Les évènements de l'été 1974, la crise de Chypre et la chute concomitante de la Junte provoquent le retour de la Grèce sur une scène européenne qu'elle avait quasiment désertée du temps des Colonels. Le 23 juillet 1974 Constantin Caramanlis est rappelé à Athènes. Le 17 août, la Grèce annonce son retrait de la structure militaire intégrée de l'OTAN comme l'avait fait la France du général de Gaulle. L'Alliance n'ayant pas assuré, aux yeux d'Athènes, la défense des intérêts du pays à Chypre. La Grèce se tourne alors vers l'autre grande organisation occidentale, la CEE. Elle dépose officiellement sa candidature d'adhésion à la Communauté économique européenne le 12 juin 1975. Ce faisant, le pays espère en même temps consolider la démocratie renaissante et renforcer son ancrage occidental tout en s'affranchissant de la

1 AHCE, EN 1990, CSCE – Belgrade, Rapport n° XIII, Op. Cit.

2 AHCE, BAC 50/1982 n°29, Commission des Communautés européennes, Cabinet du Président, Note « Relations entre la Communauté et la Grèce, Compte rendu d'entretien » [entre Ortoli et Greenwald, représentant des États-Unis], le 3 septembre 1974

3 AHCE, BAC 3/1978 820/3, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note à l'attention de M. Martino, membre de la Commission au sujet de la: « Réunion du "Comité Javits" », Bruxelles le 15 novembre 1968 », Bruxelles, 20 novembre 1968.

4 Voir Chapitre *Infra*

tutelle politique et économique américaine favorisée par les militaires. Le Marché commun apparaît aussi comme la promesse d'un progrès économique. Alors que le Parti conservateur ND-Nouvelle démocratie (Nea Dimokratia), dirigé depuis sa fondation en octobre 1974 par Constantin Caramanlis, soutient activement la procédure d'adhésion, le Parti socialiste (Panhellinio Socialistiko Kinima ou PASOK), fondé en septembre 1974 par Andréas Papandreou, et les communistes pro-soviétiques du KKE (Kommounistiko Komma Ellados) s'y opposent fermement car ils craignent une plus grande dépendance économique et politique du pays. Par ailleurs, les communistes donnent priorité au développement des relations commerciales avec le Conseil d'assistance économique mutuelle qui, depuis 1949, regroupe les pays d'Europe centrale et orientale d'obédience soviétique. Caramanlis, qui s'est installé à Paris après avoir quitté le pouvoir en 1963, compte en revanche sur le soutien de la France pour défendre la candidature grecque auprès des institutions communautaires et des États membres de la CEE.

Au-delà du retour espéré à la démocratie de la Grèce et de sa réapparition en tant que partenaire valable de la Communauté, se posent plusieurs questions de fond : La Communauté est-elle en mesure d'accueillir des nouveaux membres et si oui, ce nouveau membre est-il suffisamment avancé à la fois sur le plan politique et économique pour se joindre à elle ? Outre le conflit autour de Chypre qui implique trois États qui lui sont associés, la Communauté se trouve soudainement impliquée dans le conflit entre Grecs et Turcs autour de la mer Égée tandis qu'au même moment se joue la détente entre les deux blocs. Alors que les relations entre Est et Ouest se font plus sereines, le front Sud-est de la guerre froide, une région stratégique pour le jeu d'échec entre Moscou et Washington, se trouve fragilisé au dépend de l'Occident. La CEE et sa Commission se voient donc obligées de prendre en compte dans son action des considérations hautement politiques.

Ainsi, dans la continuation de ses tentatives de médiations entre Ankara et Athènes au sujet de Chypre[5], la Communauté s'inquiète de la réaction de la Turquie à la demande d'adhésion Grecque. La candidature de la Grèce, au milieu de la crise de Chypre ne va certainement pas aider la Communauté dans ses tentatives de médiations. Cependant, il devint assez rapidement certain qu'il n'y aurait pas de guerre ouverte. Cet objectif étant atteint, si ni les Turcs, ni les Grecs ne voulaient la guerre, il restait dès lors à la Communauté à faire en sorte qu'Ankara ne s'éloigne pas du camp occidental. En effet, la candidature grecque pose de nouveau la question des relations entre Bruxelles et Ankara. Le gouvernement turc ne pouvant pas

5 Voir chapitre *Infra*

considérer l'adhésion de la Grèce comme autre chose qu'une décision allant contre ses intérêts. Il tente dès lors de stopper sinon ralentir la progression de son rival vers l'intégration à la Communauté. Plus largement, l'intégration de la Grèce, les problèmes avec son voisin turc et la position géographique de ce pays obligent la Communauté à prendre en compte l'environnement régional et s'y positionner.

Car l'adhésion de la Grèce change la physionomie de la Communauté en renforçant sa dimension méditerranéenne et en lui faisant prendre pied dans l'espace balkanique. Cela n'échappe pas à Athènes qui utilise la « Coopération balkanique » lors des négociations avec la Commission[6]. Une « Coopération balkanique » s'inscrit dans deux horizons pour Athènes, régional d'abord, en promouvant la démocratie occidentale dans une région sous obédience soviétique, paneuropéen ensuite, car Athènes veut s'inscrire dans une unité européenne où les Balkans formeraient un sous-ensemble.

A. L'Avis sur la candidature grecque

- L'écriture de l'Avis sur la candidature grecque : le début d'un rôle politique de la Commission ?

La demande d'adhésion de la Grèce le 12 juin 1975 et la rédaction de l'avis relatif à celle-ci, offre à la Commission une tribune où s'exprimer sur l'ensemble de la problématique gréco-turque. Dans cette optique, la Commission cherche à mettre à l'ordre du jour du Conseil européen de septembre 1975 les questions politiques. En pleine préparation de l'avis sur l'adhésion grecque, la Commission cherche ainsi à obtenir un « blanc-seing » de la part du Conseil. De plus la Commission reste sceptique sur la capacité de la Grèce d'adapter son économie au Marché commun dans des délais courts. En effet, en 1975, seule l'Union douanière, un des objectifs de l'Accord de 1962, était partiellement réalisée. Sur tous les autres objectifs, comme la libéralisation des produits agricoles, Athènes était en retard, ou demandait des délais supplémentaires[7]. En rajoutant les problèmes politiques à l'ordre du jour, elle cherche à faire accepter l'idée que l'adhésion de la Grèce ne peut se faire rapidement. Pourtant, le Conseil préliminaire des 15 et 16 septembre 1975 refuse la mise à l'ordre du jour de la question politique au Conseil européen. Il fait valoir qu'il a déjà une position claire sur la candidature grecque : « C'est un oui sans hésitation » et toute « attitude

6 AHCE, BAC 50/1982 53, Commission of the European Communities, Office of Sir Christopher Soames, Chef de Cabinet, 24 may 1976

7 AHCE, BAC 15/1993 56, Communauté européenne, Le Conseil, Rapport des Conseillers Commerciaux des Pays de la Communauté économique européenne en Grèce (15ème rapport), Bruxelles, le 13 janvier 1975 et BAC 15/1993 56/1, Marc Paolini, « CEE/Grèce : de l'Association à l'adhésion, bilan et perspective du premier accord "méditerranéen" de la CEE », dans *Rapport européen*, Le 11 décembre 1974 – n° 193

hésitante porterait préjudice au développement démocratique du pays et pourrait influer négativement sur l'évolution d'autres pays vers la démocratie »[8].

Après l'échec de cette tentative, la Commission continue d'hésiter sur la conduite à suivre. Dans une note interne du 20 janvier 1976 – l'avis doit être rendu le 29 – adressée à Mlle Nielsen, responsable du dossier Grèce pour la DGI, la question de l'opportunité de soulever le problème du conflit de Chypre est à nouveau posée. Cette note met en avant la nécessité absolue de régler le contentieux gréco-turc en parallèle des négociations d'adhésion d'un côté et de l'Accord d'association de l'autre, tout en les rendant « imperméables » l'une à l'autre. Cependant, la Commission se pose la question de savoir si « la perspective de négociation parallèle qui a remplacé la notion de "garantie" à donner à la Turquie, n'entraîne pas la Communauté dans un processus inverse qui au final ferait s'éloigner à la fois Grecs et Turcs de la CEE »[9]. En discutant à la fois avec Ankara et Athènes, la Commission se place comme interlocutrice entre les deux belligérants, mais ce choix pourrait se révéler dangereux. Un échec des négociations d'adhésion ou un retard amènerait Athènes à prendre du recul vis-à-vis de la CEE, surtout si ce retard était dû à Chypre. Et de son côté, la Turquie considère que la demande d'adhésion grecque va contre ses intérêts. Si la Commission met de plus sur la table le problème de Chypre et que celui-ci ne trouve pas de solution, alors elle risque de se trouver accusée par les Turcs de faire le jeu d'Athènes. Parallèlement à la rédaction du texte, le nouveau bureau d'Athènes, s'enquiert du contenu de l'avis. Kohlase, le représentant de la Commission en Grèce, fait parvenir une demande à Bruxelles pour avoir accès aux projets d'avis au fur et à mesure de sa rédaction afin de « calibrer » sa communication lorsque « l'embargo sur ce texte » sera levé. Compte tenu des implications politiques de l'avis et de « l'extrême sensibilité de la presse et de l'opinion publique grecque à ce sujet »[10], Caporale, répond qu'il serait plus judicieux que Kohlase vienne à Bruxelles le 28 janvier quand l'avis doit être adopté. Il ne souhaite pas qu'un fonctionnaire de la DG1 soit présent à Athènes, craignant que la presse ou les autorités grecques ne profitent de sa présence pour tenter de le faire aller au-delà des limites dans lesquelles il est nécessaire de se tenir au départ.

La Commission vote l'avis concernant l'adhésion de la Grèce et souligne que la Communauté « n'est pas et ne doit pas devenir partie dans les désaccords entre la Grèce et la Turquie. » La

8 AHCE, BAC 66/1985 184, Commission des Communautés européennes, note à l'attention de Mlle Nielsen, Bruxelles le 19 septembre 1975.

9 Souligné par l'auteur de la note, sans doute Wellenstein mais la note n'est pas signée, BAC 66/1985 159/4, Commission des Communautés européennes, note à Mlle Nielsen au sujet du Projet d'avis sur la demande d'adhésion grecque, Bruxelles, 20 janvier 1976.

10 AHCE, BAC 50/1982, n°57, La Commission, IF2, « l'attention de M. De Kergolay », *Demande de M. Kohlase*, Bruxelles 20 janvier 1976

Commission presse Ankara et Athènes de trouver une solution « équitable et durable. » Enfin, elle souligne que les résultats des négociations sur Chypre ne dépendent pas de ceux des négociations sur l'adhésion grecque[11]. Le jour même où l'avis doit être rendu public, Christopher Soames a une conversation téléphonique avec l'Ambassadeur grec au sujet de ce document. L'Ambassadeur, clairement, signifie à Soames que la partie I de l'avis qui semble lier la résolution des tensions avec Ankara à l'adhésion, est inacceptable. Certes, le commissaire attire immédiatement l'attention de l'Ambassadeur sur une phrase de cette partie qui clairement sépare les deux questions. L'Ambassadeur écarte cette remarque en insistant sur le fait que la Partie I fait explicitement référence à la question des relations gréco-turques et pourrait être considérée comme un « working paper de l'OTAN » et pourrait avoir un effet négatif sur la population grecque[12]

Cependant, lors de sa réunion du 29 janvier 1976, le Conseil choisit d'ignorer complètement les réserves de la Commission – qui n'étaient pas seulement politiques mais aussi économiques – pour accepter la demande grecque. La période de pré-adhésion que la Commission suggérait, à la fois pour permettre à la Grèce de régler ses problèmes économiques structurels mais aussi pour éviter absolument d'importer dans la Communauté le conflit chypriote[13], est totalement écartée par la décision du Conseil. Les Neuf estiment que pour des raisons qui tiennent de la nécessité de consolider la démocratie dans ce pays[14], de « fortifier [leur] type de civilisation et de système politique »[15] en Europe et tenir fermé le front Sud-est de la guerre froide[16], la Grèce doit rapidement intégrer le Marché commun.

---

11 Commission des Communautés européennes, *Avis de la Commission au Conseil concernant la demande d'adhésion de la Grèce*, COM (76) 30 final ; Bruxelles, 28 janvier 1976, [en ligne] http://www.cvce.eu/viewer/-/content/fa258d25-2b01-41fe-afd7-87a2e2e4fae8/add5c5dd-118f-412d-bf8a-277a9fc1f239/fr, consulté le 2 octobre 2012

12 AHCE, EN n° 123, La Commission, *Record of a Call by the Greek Ambassador, H.E. MR Stathatos, on Sir Christopher Soames on 29 January 1976*, Bruxelles, 30 janvier 1976

13 AHCE, BAC 66/1985 159/4, *note à Mlle Nielsen, op. cit.*.

14 AHCE, BAC 131/1983 n°184, Bruxelles le 19 septembre 1975, op. cit.

15 AHCE, BAC 79/1982 n°249/4, Conférence entre les Communautés européennes et la Grèce, Discours d'ouverture des négociations d'adhésion avec la Grèce de Max Van De Stoel, Président en exercice du Conseil des Communautés à Athènes le 27 juillet 1976

16 Voir les commentaires de la Commission lors du suivi « questions méditerranéennes » de la Conférence CSCE de Belgrade en 1978 : « la délégation française a cherché à démontrer les responsabilités de la Communauté dans la région de la Méditerranée. Ces responsabilités, la Communauté doit y faire face si elle ne veut pas céder le terrain aux Pays de l'Est, et notamment l'URSS. » Dans AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, Direction générale I, à l'attention de Monsieur Kawan, *Réunion du groupe CSCE, Coopération politique*, Bonn 16-17 1978 et les remarques américaines sur la volonté des Neuf « d'atténuer les tensions sur le flanc sud-oriental de l'OTAN. Mais les mécanismes de la Communauté européenne sont lourds et incapables de mettre au point des décisions ou initiatives rapides. » Dans Foreign Relations of the United States, Volume XXX, Greece, Cyprus; Turkey, Document 194, *Action Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hartman) to Secretary of State Kissinger* Washington, November 3, 1976

L'adhésion grecque a été plus que fortement soutenue par le Président français. L'avis de la Commission était plus que réservé mais le conseil sous la « pression de Giscard d'Estaing avait passé outre »[17].

Le comportement du Conseil vis-à-vis de l'Avis de la Commission reste cependant très ambigu. Le COREPER du 4 février 1976 se demande si « la Commission ne s'était aventurée sur des terrains qui ne lui étaient pas propres » et doute que « la Commission, dans son avis, puisse faire état des problèmes politiques existant entre la Grèce et la Turquie »[18]. Après avoir refusé l'avis en bloc, le Conseil ne demande pas à la Commission de le retirer totalement, au contraire, puisqu'il reconnait que compte tenu de la demande grecque, il « serait […] inconcevable […] que la Commission ait omis d'évoquer une des questions fondamentales découlant de cette demande »[19]. Le texte n'est donc pas modifié, mais les négociations d'adhésion commencent bel et bien. De fait, l'Avis n'est pas amendé par le Conseil, il est bel est bien enregistré, mais le Conseil l'ignore totalement.

- L'échec de l'Avis et « la fin du grand rôle »[20] de la Commission

La Commission se devait donc de jouer un jeu d'équilibre entre les deux capitales, notamment en rassurant le gouvernement d'Ankara. En effet, devant les questions inquiètes et pressantes de l'Ambassadeur turc Saracoglu, le vice-président de la Commission européenne, Lorenzo Natali, répondit que Constantin Caramanlis, le premier Ministre grec, souhaitait pouvoir offrir à ses électeurs une adhésion rapide à la CEE pour faire passer « toutes concessions qu'il devra faire pour trouver une base stable pour les relations avec la Turquie »[21].

Réponse qui tout en ne laissant aucun espoir à la Turquie quant à un possible retard de l'adhésion grecque, laissait miroiter à l'Ambassadeur turc d'éventuelles concessions de la Grèce sur la question chypriote et sur les autres questions en suspens entre Athènes et Ankara. Reste que la volonté de la Commission de ne pas favoriser l'un des partenaires plutôt que l'autre, était mise à mal par les positions intransigeantes des États membres vis-à-vis de la

---

17 Echange de courriels entre l'auteur et Monsieur Reuter, ex-conseiller du Président de la Commission Roy Jenkins le 18.12.2013

18 Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note de dossier, Objet : *Déjeuner du COREPER du jeudi 5 février avec Sir Christopher SOAMES*, Bruxelles le 4 février 1976

19 Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures,, Note de Dossier, Objet : La *Turquie dans le contexte de l'examen par la Commission de la demande d'adhésion de la Grèce*, Bruxelles, le 6 février 1976

20 AHCE, BAC 66/1985 209/2, Commission des Communautés européennes, note pour M. Pensa, "Accession negotiation with Greece, the Commission's role in the official negotiating conferences", 17 juillet 1977.

21 BAC 154/1980 1366, « Note de dossier, Cabinet du Vice-Président, Visite de l'Ambassadeur de Turquie », février 1976, p. 290

Turquie. Si au Conseil les Ministres reconnaissaient l'importance de bonnes relations avec Ankara, il n'en demeurait pas moins vrai qu'ils ne souhaitaient plus faire de concessions à la Turquie sur le terrain agricole[22].

Alors que le Conseil se montrait d'une grande fermeté vis-à-vis de la Turquie, c'était à lui que revenait paradoxalement le crédit politique de toute nouvelle avancée en Méditerranée orientale. Ainsi en fut-il de la crise du 24 juillet 1976. Ce jour-là, la Turquie déploya le navire de surveillance *Sismik I* en mer Égée, causant ainsi les pires tensions avec la Grèce depuis la crise de Chypre. Max Van der Stoel, président néerlandais en exercice du Conseil se rendit immédiatement à Athènes, action spectaculaire qui fut reprise par les médias[23]. Le 27 juillet, lors du discours qu'il prononça à l'occasion de l'ouverture des négociations avec la Grèce, le Président de la Commission, François-Xavier Ortoli ne mentionna pas les tensions gréco-turques. La Commission ne se faisait alors plus guère d'illusions sur son rôle dans ce dossier. Ainsi, le communiqué de presse qui suivit la visite du représentant de la délégation permanente de la Grèce à la Commission européenne, le 11 août 1976, se contenta d'assurer, au sujet de la crise du *Sismik I*, que la situation en mer Égée faisait « l'objet d'une étude de la Commission qui sui[vait] avec préoccupation l'évolution des événements »[24]. D'ailleurs la seconde partie de cette phrase fut ajoutée au dernier moment, car la Commission pouvait-elle se « préoccuper » de la situation en mer Égée[25] ? N'était-elle pas cantonnée par les Traités à la simple gestion des accords commerciaux avec les pays tiers ? Dans le domaine de la coopération extérieure, son action n'est-elle pas seulement «complémentaire de celles qui sont menées par les États membres »[26] ? Ce « retour à la réalité » pour la Commission est mis en lumière par la lettre amère d'un fonctionnaire européen envoyée à Mlle Nielsen en août 1976 : « Ils [les Turcs] ne veulent pas la guerre non plus. J'attends que l'ONU, réunie hier et aujourd'hui mette d'accord les deux parties. On a fait ce qu'on pouvait »[27].

En juillet 1977, alors que les négociations avec la Grèce étaient ouvertes depuis près d'un an, le sentiment que la Commission avait échoué dans sa tentative d'intervention entre Grecs et

---

22 AHCE 50/1982 30, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note de dossier, « Déjeuner du COREPER du jeudi 5 février avec Sir Christopher SOAMES », Bruxelles, 6 février 1976 Ainsi, par la voix de son Ambassadeur, l'Italie souligne qu'il n'était pas « nécessaire de donner à la Turquie tout ce qu'on avait donné ailleurs. »

23 Agence Europe, N° 2038, 25-26 août 1976.

24 AHCE, BAC 66/1985 184, Commission des Communautés européennes, *Communiqué à la presse*, 13 août 1976.

25 AHCE, BAC 66/1985 184, Commission des Communautés européennes, *note à l'attention de Mlle Nielsen au sujet de la « démarche de la délégation permanente hellénique auprès du Président de la Commission (détérioration des relations Grèce/Turquie) »*, Bruxelles, le 12 aout 1976

26 TRAITÉ INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE signé à Rome le 25 mars 1957, VERSION CONSOLIDÉE, Art. 177 (ex-article 130 U)

27 AHCE, BAC 66/1985 184, *Lettre à Mlle Nielsen*, 13 août 1976.

Turcs persistait. Avec le recul, la Commission regrettait, surtout sa Direction générale aux affaires extérieures, son entêtement à insérer des positions politiques dans son avis sur l'adhésion grecque : « le « grand » rôle de la Commission échoua avant même le début des négociations, en fait, avec son avis rendu au Conseil »[28].

Pourtant, à l'hiver 1976, la Commission grâce à sa diplomatie balancée entre Athènes et Ankara, avait réussi à conserver ces deux pays dans le giron communautaire. En effet, malgré des menaces à peine voilées, surtout de la part d'Ankara après février 1976, aucun de ces deux pays ne rompit son association avec la CEE[29]. La Commission avait ainsi sauvegardé ses relations avec Ankara, renforcé celles existantes avec Athènes, tout en évitant de reconnaitre la partition *de facto* de Chypre. Au reste, la Turquie pouvait-elle se passer d'une Communauté qui représentait en 1975 45% de ses exportations et 50% de ses importations ?[30] La Commission était bien consciente de cet état de fait, et les Turcs aussi[31]. La Communauté en « accrochant » ces deux nations à son marché les a « neutralisées. » Elles ne pouvaient se permettre, sauf risque de voir leurs économies s'effondrer, de se couper de l'Europe, ni par conséquent mettre en danger ce lien avec une aventure militaire. L'objectif de la Commission et de la Communauté en établissant des Associations afin de maintenir la paix dans cette région hautement stratégique pour le « camp occidental » est donc atteint. Il n'y aura pas de guerre gréco-turque. Reste cependant la rivalité entre ces deux membres du camp occidental dans leur course vers l'intégration à la Communauté.

B. la Grèce, la Commission et la Turquie

- Bruxelles face à Athènes : « un boxeur tapant sur un coussin » ?[32]

Dès le mois de septembre 1974, la Turquie prévient la Communauté qu'elle n'accepterait pas une éventuelle candidature de la Grèce à la Communauté. Lors d'une conférence de presse le 20 septembre 1974 à Bruxelles, Turan Güneş Ministre turc des affaires étrangères, a pour sa part déclaré que dans leur contexte économique actuel, ni la Grèce ni la Turquie ne peuvent devenir membres dans un avenir proche. Güneş a souligné les motifs politiques inspirant la

28 AHCE, BAC 66/1985 209/2, Commission des Communautés européennes, note pour M. Pensa, Op. Cit.

29 « Si l'Europe devait tirer prétexte de la seule opposition de la Turquie pour nous barrer la route, je serais le premier à tourner le dos à cette Europe », Caramanlis à Spinelli dans AHCE, BAC 66/1985 184, Fiche de transmission interne, Commission des Communautés européennes, *Voyage de Spinelli à Athènes*, (19-24 novembre 1975), Bruxelles le 25 novembre 1975 et les déclarations du Sénateur turc Inan dans *The Guardian*, art. cité.

30 AHCE, BAC 48/1984 782 Communautés européennes, Le Conseil, *Rapport des conseillers commerciaux des pays de la communauté économique européenne en Turquie, 13ème rapport*, Bruxelles, 21 juin 1977.

31 Entretien de l'auteur avec Étienne Davignon, Bruxelles, le 18 novembre 2011.

32 AHCE, EN n°1140, La Commission, *Discussion between Mr Jenkins and President Giscard D'Estaing at the Elysee on Monday 28 february 1977*

demande de la Grèce. Si la Grèce demandait à entrer dans la Communauté, la Turquie l'imiterait mais Ankara estime qu'il ne faut pas agir avec précipitation[33].

A l'été 1977, une délégation du Parlement européen se rend à Athènes. Lors de cette visite, les parlementaires rencontrent le Premier Ministre grec, Constantin Caramanlis. Celui-ci ne cesse alors de souligner l'urgence tant pour les neuf pays que pour la Grèce de l'adhésion de cette dernière à la CEE, aucune condition, de quelque nature que ce soit, ne doit être mise à cette entrée, le statut d'État associé dont bénéficie la Grèce depuis 1961 la mettant à même de participer pleinement à l'équilibre démocratique de la Communauté. « En effet, l'Europe est un acte moral et politique, c'est-à-dire l'illustration d'une solidarité efficace entre les peuples de civilisation identique »[34]. Sans le coup d'État des Colonels, la Grèce pouvait, au titre de l'Accord d'association devenir membre à partir de 1984. Cependant, à partir d'octobre 1977 s'esquisse la perspective de devenir le dixième pays membre en 1980. Selon la presse grecque de l'époque, le Conseil, aurait proposé un « package deal », qui est un compromis politico-économique, qui permettrait à la Grèce et la Turquie de concilier leurs différends dans les deux ans à venir, de façon à ce que la Grèce puisse entrer dans la Communauté et que la Turquie ne s'éloigne pas de « la sphère d'influence de l'Europe de l'ouest, tout en évitant le danger d'un conflit entre les deux pays »[35]. Après que le Conseil ait décidé le 10 février 1976 d'accepter la candidature Grecque, le premier Ministre Caramanlis déclare : « Cette décision signifie que la Grèce devienne un membre de plein droit et égal aux autres pays membres d'un groupe qui accompli son unification et deviendra une grande puissance, capable de modifier la course de l'humanité. Notre intégration signifie la conservation de notre forme démocratique de gouvernement »[36]. Cela donnera aussi à la Grèce la possibilité d'avoir un plus grand degré « d'indépendance vis-à-vis des superpuissances »[37].

L'adhésion à la Communauté devant être bénéfique aux deux parties, on s'interroge dès lors sur la demande grecque d'intégrer la CEE en avance. De plus, la Grèce se trouve donc en conflit avec un autre État associé, et ses forces armées sont en état d'alerte sur ses frontières

33 AHCE, BAC 50/1982 15/1, page 262, Commission européenne, *entretien entre Monsieur Ortoli et Monsieur Gunes, Conférence de Presse*, 19 septembre 1974

34 AHCE, BAC 48/1984 n°41/2, Parlement européen, bureau d'Athènes, (sans date)

35 AHCE, BAC 48/1984 n°42/1, note spéciale, réactions de la presse grecque à la visite de M. Papaligouras à Bruxelles, Athènes, le 24 octobre 1977

36 AHCE, BAC 48/1984 n°42/2, La Commission, bureau d'Athènes, Rapport commun des conseillers de l'information des ambassades à Athènes des pays membres de la CEE, analyse des positions des partis politiques grecs par rapport à l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes, Athènes le 15 décembre 1977

37 AHCE, BAC 15/1993 n° 50, Allocution de M. Pesmazoglou et « L'attraction qu'exerce la Communauté sur la Grèce, la Turquie et Chypre est autant d'ordre économique que politique. » Comme le déclarait M. Bertrand, rapporteur de la Commission politique du Parlement européen le 16 octobre 1974, « tous les pays du bassin méditerranéen aspirent à l'unité de l'Europe pour y adhérer et se soustraire au bipolarisme mondial » dans AHCE, BAC 15/1993, n°50, PE 41.765, page 008

orientales. Cette situation est due non seulement au conflit de Chypre mais également au conflit concernant les droits territoriaux dans la mer Égée. Si la demande de la Grèce était acceptée, la Communauté serait immédiatement entrainée dans cette confrontation qui pourrait « bien devenir non seulement politique mais également militaire. » Pour le Parlement, il « est peu probable que les bons offices de la Communauté puissent se révéler plus efficaces en Méditerranée orientale qu'ils ne l'ont été en Irlande »[38]. Pourtant, un renforcement de l'Accord d'association et un élargissement à la Grèce rétabliraient l'équilibre géographique de la Communauté qui s'était déplacé vers le nord avec l'intégration de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark. Le Parlement évoque même la perspective encore lointaine mais « non irréaliste » de l'adhésion d'autres pays méditerranéens, notamment si l'essentielle démocratisation institutionnelle intervient. Ce faisant, la Communauté assurerait pleinement sa responsabilité de faire de la Méditerranée « une zone de paix et de coopération économique et culturelle »[39]. Si la Grèce doit devenir membre à part entière de la Communauté, il faut cependant que celle-ci, au regard de l'état de son économie et des conflits persistants avec la Turquie admette qu'elle ne peut pas intégrer la CEE immédiatement ou dans des délais trop brefs. Le Parlement demande donc que plutôt qu'une ouverture immédiate des négociations, soit trouvée « une autre voie pour aider la Grèce à devenir membre de plein droit le moment venu »[40].

La Commission ouvrit donc les négociations, en ayant à l'esprit les conséquences possibles pour les relations entre la CEE et la Turquie.

Lors d'un déjeuner de travail du COREPER le 27 janvier 1977, l'Ambassadeur Dondelinger propose de globaliser les négociations tout en les maintenant distinctes. Ainsi, la « clause de l'adhérent le plus favorisé » ne jouerait pas contre la Communauté[41]. L'Ambassadeur irlandais Dillon quant à lui se demande, comme son Premier Ministre Fitzegerald, si « il faut sauver Caramanlis ou la Communauté » et rappelle que dans la perspective de l'élargissement, l'Irlande a demandé un accroissement des moyens de la Communauté[42]. La Grèce, on s'en doute, ne veut pas de cette globalisation qui retarderait son entrée dans la Communauté. L'Accord d'association en vigueur depuis 1962 a donné à la Grèce un « acquis d'association », C'est à dire un statut particulier par rapport aux autres États associés ou candidats, puisque par rapport à l'Espagne ou au Portugal, elle est plus intégrée à l'économie

38 *Ibid.*
39 *Ibid.*
40 AHCE, BAC 15/1993, n°50, PE 41.765, page 008
41 AHCE, EN n° 413, *note de dossier*, « Elargissement de la Communauté (notamment Portugal). Déjeuner de travail du Comité des Représentants permanents (27 janvier 1977) », 28 janvier 1977
42 *Ibid.*

européenne. Certes la Turquie a elle aussi un « acquis d'association » mais elle ne demande pas son intégration à la Communauté. C'est pour cette raison que la Grèce ne peut pas se voir traitée de la même façon que le Portugal ou l'Espagne et peut intégrer au plus vite la CEE[43]. De fait, ce qui semble étrange avec les Grecs pour la Commission c'est que ces derniers ne semblent pas prêts à négocier sérieusement. Ils acceptent tout ce que la Commission pose sur la table. Pour le Président Jenkins, les Grecs sont surtout focalisés sur une entrée la plus rapide possible, quitte à régler les problèmes une fois à l'intérieur de la Communauté. Le Président Giscard d'Estaing pose alors la question de savoir si la République Hellénique est vraiment capable de s'adapter au Marché Commun. Jenkins répond que la Grèce était certes plus avancée que prévu dans certains secteurs, mais qu'il était difficile de réellement comprendre là où Athènes était en difficulté tant les Grecs acceptaient tout de la part de la Communauté. Pour Jenkins, c'était « comme un boxeur tapant sur un coussin »[44]. Le 2 mai 1977, François Mitterrand, alors Premier Secrétaire du Part Socialiste français, visite la Commission en compagnie d'Attali et de Delors et est reçu par Jenkins, Cheysson et Haferkampf. La conversation s'engage immédiatement sur l'élargissement à la Grèce, au Portugal et à l'Espagne. Lorsque Mitterrand fait part de ses inquiétudes sur l'entrée de l'Espagne, Jenkins lui rappelle que comme pour la Grèce la Commission aurait voulu une période d'adaptation mais que pour des raisons politiques, le Conseil a refusé. Mitterrand fait part de son étonnement, arguant que la Communauté n'est « pas encore » une entité politique mais seulement économique. Cheysson répond que vue de l'extérieur, la Communauté est plus perçue comme un objet politique que vue de l'intérieur[45]. De leur côté les Britanniques ne comprennent pas vraiment pourquoi les négociations avec la Grèce ne pourraient pas être « mises dans la glace » pour permettre à la Communauté d'avancer directement vers 12 membres. David Owen, secrétaire aux affaires étrangères, souligne qu'il ne doit pas forcément être d'accord avec Giscard D'Estaing lorsque celui-ci souhaite que l'Espagne et le Portugal attendent à l'extérieure de la Communauté « dans les limbes » tant qu'un accord sur l'agriculture méditerranéenne ne serait pas trouvé. Pour Owen, les Grecs vont poser beaucoup de problèmes à la CEE, problèmes qui sont sensiblement les mêmes que ceux posés par les Ibériques. Donc autant tout traiter en même temps. Le Premier Ministre James Callaghan répond que c'est surtout l'instabilité politique de la Grèce qui pose bien plus de problèmes à

43 AHCE, EN n°610, *note de dossier*, « visite du Ministre de la Coordination grecque, Monsieur Papaligouras », le 4 avril 1977

44 AHCE, EN n°1140, La Commission, *Op. Cit.*

45 AHCE, EN n° 1140, La Commission, Le Cabinet du Président, *notes de dossier*, « Visit of Mr. Miterrand to the Commission, Brussels », 2 may 1977

la Communauté[46]. La Commission est consciente de l'instabilité grecque et des risques politiques dans la région de la Méditerranée orientale. Le Président Jenkins lors de sa rencontre avec Caramanlis le 27 janvier 1978 affirme que pour la Commission il n'est pas question de globaliser les négociations, que l'objectif de la Commission était à terme une Communauté de 12 nations démocratiques. Il n'y avait cependant aucune raison que « la Grèce attende l'Espagne ou le Portugal »[47]. Pour sa part, la question grecque revêt trois dimensions, la dimension communautaire à 9, la future communauté à 10 et enfin les relations avec les pays tiers. A l'intérieur de la Communauté c'est la question des institutions, car comment renforcer les institutions avec un nouveau membre ? Dans la perspective d'une Communauté élargie, la question porte sur l'agriculture méditerranéenne et la concurrence des produits grecs sur les produits français et italiens plus le problème de la mise à niveau de l'économie grecque. Enfin d'un point de vue des relations avec les tiers, la Commission pose la question des relations avec la Turquie[48].

En accusant réception de la demande grecque d'adhésion le 24 juin 1975, le Conseil des Communautés a décidé d'insister sur l'intérêt de la Communauté « à maintenir et à développer les relations d'association les plus étroites avec la Turquie » et a tenu à préciser que « l'examen de la demande grecque d'adhésion n'affectera en rien les relations entre la Communauté et la Turquie, tous les droits reconnus à la Turquie par l'Accord d'association étant sauvegardés »[49].

- Bruxelles face à Ankara : la Turquie sur le chemin d'Athènes ?

Le sénateur Inan, co-président de la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, est envoyé à Bruxelles à l'automne 1977 afin de remettre la relation turco-européenne dans le bon chemin et aussi de retarder la candidature grecque[50]. Tels sont les arguments de son plaidoyer : au lieu d'offrir à la Grèce le statut de membre, la CEE aurait mieux fait de créer une sorte d'« antichambre » – sans en préciser la teneur – pour la Turquie, la Grèce mais aussi le Portugal et l'Espagne[51]. La démocratisation en marche de l'Espagne et du Portugal et les demandes d'adhésion attendues de ces deux capitales ne modifiaient-elles pas la donne ? Pour

46 AHCE, EN n° 1141, La Commission, *Record of Call by the President of the European Commission on the British Prime Minister*, 21 juillet 1977

47 AHCE, EN n° 1143, La Commission, Cabinet du Président, *Visit of Greek Prime Minister to the European Commission*, Bruxelles le 27 janvier 1978

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*

50 *The Guardian*, 1er octobre 1977: « Il est inévitable que nous devrions prendre cette décision comme prise contre nous » et « accepté la Grèce revient à planter le drapeau européen sur les 300 îles grecques en mer Égée. » dans Panos Tsakaloyannis, p. 48, op. cit.

51 *The Guardian*, 15 octobre 1977 dans Panos Tasakaloyannis *Ibid.*

la Turquie cela revenait à retarder l'intégration de la Grèce au maximum pour éviter de voir sa propre adhésion à la merci d'un veto grec. La Grèce, de son coté, voyait dans cette solution une complète hérésie : n'était-elle pas, via l'Association, le premier État à avoir demandé son adhésion ? Une telle « antichambre » dans laquelle Athènes se retrouverait avec les autres États du nord de la Méditerranée annulerait tous les bienfaits qu'elle attendait de l'adhésion, c'est-à-dire protection et appui politique des Neufs dans son conflit avec la Turquie et avantages pour son agriculture.

Il ne faisait aucun doute pour les parlementaires que des négociations officielles entre la Grèce et la Communauté à propos de l'adhésion de la Grèce entraineraient – « si elles ne s'accompagnaient pas de négociations parallèles avec la Turquie, de très violentes réactions de la part de cet État associé »[52].

Le Parlement s'inquiète des relations avec la Turquie : En commission des associations, les députés comme Pierre Giraud (socialiste), Frankie Hansen (socialiste) et Nicholas Bethell (conservateur) soulignent que le malaise dans les relations de la Turquie avec la CEE vient certes du développement interne à ce pays et des relations avec Washington, mais surtout du dossier « Grèce. » Ils souhaitent que la Communauté fasse un geste vers Ankara, en activant par exemple une coopération industrielle plus forte. En aucun cas, la Communauté ne doit paraître comme « un accusé », celle-ci doit reconnaître clairement que les deux associations ne sont pas liées[53]. Dans sa résolution du 3 février 1976, le Parlement met une nouvelle fois l'accent sur l'importance que revêt d'une part « l'organisation de consultations politiques » entre la Turquie et la Communauté européenne, qui porteraient non seulement sur des questions internationales mais aussi et surtout sur les obligations découlant de l'article 56 du protocole additionnel prévoyant la consultation en cas d'adhésion d'un État tiers et d'autre part le développement équilibré des relations de la CEE avec la Turquie et avec la Grèce. La résolution insiste encore une fois pour que les deux associations soient absolument séparées. Lors de la réunion de la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie à Ankara le 19 septembre 1975, le thème privilégié fut la demande turque d'intensifier les consultations politiques. Le premier Ministre turc Demirel a souligné dans son allocution d'ouverture, l'importance que revêtent des consultations politiques, non seulement pour le développement des relations dans le cadre de l'Association et pour l'intégration de la Turquie dans les Communautés européennes, mais aussi et surtout pour assurer, compte tenu de la demande

52 AHCE, BAC 15/1993, n°50, PE 41.765, Op. Cit.

53 AHCE, BAC 15/1993, n° 36, La Commission, secrétariat général, *Commission des associations, Compte rendu sommaire*, Luxembourg, 14 janvier 1976

d'adhésion de la Grèce, la préservation des droits reconnus à la Turquie[54]. Les membres de la Commission parlementaire ont soutenu les revendications de la Turquie, convenant à l'unanimité que l'élargissement ne devait avoir aucune influence sur le destin européen de la Turquie. Pourtant, pour les Grecs, la Communauté n'a pas à choisir. Le Ministre de la coordination et du plan, le 26 juin 1975, souligne que la Grèce n'aura jamais d'objection à la candidature turque. La Communauté doit fonder les négociations avec la Grèce sur ses mérites économiques et en se basant sur les résultats de l'accord de 1961[55].

De fait les deux commissions mixtes du Parlement servent de tribune politique pour la Grèce et la Turquie. Ainsi, lors de la session des 22 au 24 novembre 1976 de la Commission avec la Grèce, Mylonas, un député grec, fait observer que le désir du Président de la Commission mixte Parlement - Turquie, Spénale, de ne pas traiter des problèmes politiques dans les recommandations finales n'a pas été respecté lors de la dernière session de la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie. Mylonas se réfère à un texte de M. Dalyell où il est dit que les crédits communautaires destinés à la Grèce pourraient être utilisés à des fins militaires[56]. Ce dernier répond que tous les pays ne peuvent pas considérer le problème de Chypre dans la même perspective que le gouvernement hellénique et que les Grecs n'ont certainement pas entièrement raison en la matière, ce qui explique l'abstention de la Grande-Bretagne lors du vote aux Nations Unis sur Chypre. Il rajoute qu'aussi longtemps qu'il y aura un différend entre la Grèce et la Turquie, la Chambre des Communes ne sera pas disposée à ratifier l'acte d'adhésion de la Grèce à la CEE[57].

Sur le point de vue des représentations de la Communauté, les tensions entre Ankara et Athènes jouent aussi. Le 26 juillet 1976, Ankara se voit dotée d'une représentation de la Communauté avec un fonctionnaire d'un niveau Administrateur. Dans une note du même jour, Lecomte demande qu'Athènes « en raison des négociations qui s'ouvrent avec la Grèce » soit aussi dotée d'une représentation du même niveau que celle qui vient d'ouvrir à Ankara[58]. Le bureau d'Athènes, tout comme celui d'Ankara se voient signifier l'interdiction absolue de pouvoir envoyer des fonctionnaires ou de participer d'une manière ou d'une autre

54 AHCE, BAC 15/1993, n° 36, Parlement européen, *Document de séance, 1975 – 1976*, « Rapport sur les recommandations de la Commission mixte CEE-Turquie adopté à Ankara le 19 septembre 1975 », Rapporteur Egon Kleptch, le 3 février 1976

55 AHCE, BAC 15/1993 n°50, Parlement européen, Commission parlementaire mixte CEE-Grèce, Procès verbal de la réunion du 25 au 27 juin 1975, Parlement hellénique, Athènes, discours de Papaligouras. C'est un « Scheinproblem » pour Papaligouras.

56 AHCE, BAC 50/1982 n° 55, Le Parlement, *Commission parlementaire mixte CEE- Grèce*, « XIIème session, 22 – 24 novembre 1976 », Reichstag Berlin

57 *Ibid.*

58 AHCE, BAC 50/1982 n°57, *Note à l'attention de Messieur Baxter et Cyancio, Directeur*, 26 juillet 1976

à des séminaires, conférences ou faire parvenir de la documentation à Chypre. Il faut donc répondre aux demandes de Chypre que celle-ci doit suivre la voie diplomatique normale, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la Mission permanente de Chypre auprès des Communautés à Bruxelles[59]. Cette politique de non implication des bureaux d'Athènes et d'Ankara pour des « opérations, visiblement très modestes » a été nécessaire après des démarches émanant de Chypre et souhaitant le concours du Bureau d'Athènes en vue d'organiser un Séminaire sur les relations commerciales entre Chypre et la Communauté[60].

Enfin l'aide financière suscite des débats au sein de la Commission. Dans une note remise à Émile Noël le 10 juin 1976, il est fait question des prochaines négociations au Conseil sur l'aide à accorder à la Grèce, la Turquie et le Machrek. Pour la Commission, il n'est pas possible de donner moins que 350 millions d'unité de compte européen (MUCE) à la Turquie, du fait que le précédent protocole était de l'ordre de 300 MUCE et que dans le passé, la Turquie recevait environ 1/3 de plus que la Grèce. Si la proportion passée était respectée, les montants respectifs seraient : Grèce 250 MUCE, Turquie : 350. La Commission accepte l'idée que la Grèce reçoive plus, notamment en raison des restructurations agricoles à financer – mais pas que la Turquie reçoive moins[61]. Compte tenu du « contexte politique particulier » de ces deux dossiers – et notamment du fait que des Conseils d'association devaient se tenir dans le courant de l'année au niveau ministériel avec chacun de ces deux pays, un sentiment général se dégage au niveau du Conseil pour souligner l'urgence d'une décision concernant la Grèce et la Turquie. La présidence du Conseil estime qu'une aide de 300 MUC pour la Grèce et 335 MUCE pour la Turquie est nécessaire. La France cependant souhaite baisser drastiquement l'aide à la Turquie et l'égaliser avec l'aide à la Grèce. Lors d'une rencontre officieuse au domicile de l'Ambassadeur Dondelinger, le 10 juin 1976, le représentant français présente un plan de parité entre Grecs et Turcs qui est repoussé par tous les autres. Émile Noël qui représente la Commission à ce déjeuner, souligne que le chiffre avancé par la France n'est pas suffisant, il résulte en effet des conversations qu'il a eu avec l'Ambassadeur turc que 330 MUC – la France propose 310 – est déjà « insatisfaisant »[62]. L'Ambassadeur Soutou s'inquiétait en fait de voir se prolonger la discussion avec la Turquie. Les autres Ambassadeurs ont argumenté sur le fait qu'il fallait présenter à la délégation turque un paquet

59 AHCE, BAC 50/1982 n° 57, La Commission, Direction générale des relations extérieures, *à l'attention de Monsieur Collowald*, « Séminaire à Chypre », Bruxelles, le 9 avril 1976
60 *Ibid.*
61 AHCE, EN n° 123, *A l'attention d'Émile Noël*, Bruxelles le 10 juin 1976
62 AHCE, EN n° 123, *A l'attention de Monsieur Kergolay*, « Engagement extérieurs de la Communauté. Rapport avec la Grèce et la Turquie », Bruxelles 11 juin 1976

raisonnable susceptible d'être une base d'accord pour obtenir « le feu vert » à la négociation avec la Grèce[63]. Une réunion restreinte du COREPER a lieu le 21 juin 1976 pour tenter de résoudre la question. Lors de cette réunion, la délégation française propose un nouveau calcul des protocoles financiers à délivrer à la Méditerranée orientale. Dans cette proposition, la Grèce voit son aide moindre que celle de la Turquie, la Grèce devant recevoir 280 Millions d'Unité de compte et la Turquie 300, le tout en 2 tranches. Cette proposition est assortie des conditions suivantes ; quoi qu'il arrive et quoi qu'en disent les Turcs, l'ouverture officielle des négociations avec la Grèce pour son adhésion aura lieu le 30 juillet 1976, seuls les chiffres pour la Grèce et la Turquie seront rendus officiels et non pas ceux pour Israël et du Machrek. Pour la France, c'est tout ce que l'on peut faire pour contenter la Turquie, elle reçoit plus que la Grèce. À cela, la Grande–Bretagne répond que certes, il faut faire un geste vis-à-vis d'Ankara, mais il semble au représentant britannique qu'une différence de 20MUC devrait quelque peu être augmentée. Par ailleurs, la Commission -si elle partage l'avis de l'Ambassadeur français qu'il faut aller à Ankara avec un paquet complet pour négocier- elle doit constater que ce paquet est déjà bien difficile à définir entre les Neuf si chacun a une position aussi « minimaliste ». De plus, ajoute la Commission, si il est vrai que la CEE ne peut ouvrir à la négociation les propositions d'aide financière car « ce serait ouvrir la boite de Pandore », elle attire l'attention sur le fait que ce n'est pas la Turquie qui a refusé de tenir un Conseil d'association, mais que, bien au contraire, c'était les États membres qui n'avaient pu se mettre d'accord sur ce qu'ils considéraient comme des « minimaux présentables » à Ankara. De son côté, la Commission était « ouverte » à une coopération accrue avec la Turquie, notamment dans le domaine industriel et technologique. Elle n'est cependant pas prête à proposer des actions concrètes dans le domaine tarifaire où toute action impliquerait que la Communauté propose à la Turquie à ce stade de revoir l'Accord d'association. Si les Turcs pour leur part venaient avec des propositions concrètes, la Communauté pourrait les « examiner avec bienveillance ». Cependant, il parait très dangereux à la Commission d'aller à Ankara avec des propositions touchant l'Accord d'association en lui-même, au moment où les négociations avec la Grèce vont commencer, car « venir en Turquie en leur proposant de revoir l'Accord d'association […] pourrait être interprété […] comme la remise en cause de l'objectif final qui était l'adhésion »[64].

63 *Ibid.*

64 AHCE, EN n° 653, La Commission, *à l'attention de Sir Christopher Soames*, « Protocol financier Méditerranée », Bruxelles le 21 juin 1976

Parallèlement, Van der Stoel doit se rendre en Turquie les 6 et 7 septembre 1976, les Turcs souhaiteraient que Soames se rende aussi à Ankara. Ils n'ont en effet pas confiance en les États membres et reconnaissent qu'avec la présence de Soames, ils auraient « la garantie que leurs vues seront exactement comprises et reportées »[65]. Lors du déjeuner de travail du COREPER du 12 novembre 1976, les représentants permanents souhaitent fixer au plus vite l'organisation d'un Conseil d'association. Émile Noël qui revient d'un voyage en Turquie, déconseille fortement au COREPER de prendre une telle décision. En effet, lors de sa visite, il a pu constater que toute réunion avec les Turcs ne pourrait qu'aboutir à l'échec tant la relation avec ce pays est mauvaise[66]. Ce qui est intéressant c'est que la Turquie joue la carte de la Commission, tandis que la Grèce fait pression sur les Neuf. La Turquie semble avoir plus de prise sur l'administration de la Commission que sur les diplomaties nationales.

- Bruxelles entre Athènes et Ankara

Il faut dire que l'exécutif communautaire souhaite redorer son blason, notamment auprès des Grecs. Depuis l'avis, rendu en février 1976, la Commission est l'objet de l'hostilité de la presse et des politiques grecs. Le 4 février 1976, un article du *NRC Handelsblad* aux Pays-Bas, reprend des déclarations de « l'Ambassadeur grec » et les publie sous le titre « l'Ambassadeur de Grèce désigne les adversaires de son pays dans la Communauté européenne. » Jangos Siotis aurait déclaré à Van der Stoel que « la république fédérale d'Allemagne et l'Angleterre sont les plus grands adversaires de la Grèce dans la Communauté européenne. […] l'avis de la Commission européenne [montre] la cassure entre les États membres du Nord et du Sud de l'Europe. » Siotis pour illustrer son propos compte les voix des Commissaires « la République fédérale d'Allemagne, la Grande Bretagne, l'Irlande, la Belgique et le Danemark » se sont prononcés pour l'Avis, « préconisant un report des négociations. » Pour Siotis, nul doute que les membres de la Commission ont agi comme des représentants nationaux et pas en tant que membres d'une institution indépendante[67]. Un mois plus tard, le 27 février, Siotis déjeune à la Commission, il doit s'expliquer sur cet article, il ressort que ses propos ont été « déformés » et qu'une lettre de rectification a été envoyée au

65 AHCE, EN n°653, Personnel, *Note à l'attention de Monsieur Hanay*, « d'Emile Noel, appel téléphonique de l'Ambassadeur Turc. », 22 juillet 1976

66 AHCE, EN n°411, *à l'attention de Monsieur Gundelach*, « déjeuner de travail des représentants permanents (11 novembre 1976) – Conseil d'Association avec la Turquie », 12 novembre 1976

67 A. SALOMONSON, « l'Ambassadeur de Grèce désigne les adversaires de son pays dans la Communauté européenne », *NRC Handelsblad*, 2 février 1976

journal « mais trop tard »[68]. Le bureau d'Athènes note une différence de traitement s'il s'agit de la Commission ou du Conseil. Il distingue deux aspects dans l'opinion publique grecque par rapport aux négociations avec la Communauté, le premier se rapport aux relations entre la Grèce et la Communauté en vue de l'adhésion du pays et le second sur les rapports entre l'opinion et la Commission. Sur le premier sujet, le climat dans les relations entre la Communauté et la Grèce a sensiblement changé depuis les élections de novembre 1977. Avant cette date, on a pu dire à juste titre que l'écrasante majorité du peuple grec était en faveur de l'adhésion. Même le chef de l'opposition, Mavros, a souvent avancé le chiffre de 80% pour situer le pourcentage du peuple hellénique en faveur de la Communauté. Depuis les élections, un tiers du Parlement hellénique se retrouve aux mains de forces politiques foncièrement contre l'adhésion. Ceci étant, et en absence d'une discussion approfondie sur les conséquences d'une adhésion de la Grèce à la Communauté, il est compréhensible que le public soit plus attentif à l'argumentation de l'opposition, notamment quand celle-ci souligne que l'accession de la Grèce à la CEE provoquera des crises pour les petites et moyennes entreprises. D'où un sentiment d'insécurité auprès du public et une irritation même chez ceux qui autrefois étaient en faveur de l'adhésion de la Grèce.

L'attitude de l'opinion publique à l'égard de la Commission est plus délicate encore. Les choses se sont gâtées en janvier 1976 avec la publication de son avis sur l'adhésion. Il n'est pas exagéré de dire que pour les dirigeants du pays cette date reste dans la mémoire comme une expérience traumatisante. La « guerre froide » pendant 12 jours contre la Commission a laissé des traces dans le souvenir du pays ; et le fait que le premier Ministre par ses interventions bilatérales auprès des Chefs de Gouvernement des pays membres, ait réussi à modifier le projet de la Commission, a été plus qu'un épiphénomène dans la vie politique grecque. Pour un pays à la recherche de sa souveraineté après des siècles de vie sous tutelle, une telle victoire renforce la pensée manichéenne de la plupart des citoyens. Depuis, c'est le Premier Ministre lui-même qui a l'habitude d'appeler la Commission « des technocrates de Bruxelles » et de présenter la Commission comme un organe a-politique dépourvue de compréhension pour les « vrais » problèmes de la Grèce[69].

68 AHCE, EN n° 123, La Commission, secrétariat général, *note de dossier*, « entretien avec le Professeur Jangos Siotis, Conseiller politique du Ministre de la Coordination économique de Grèce, 27 février 1976 », Bruxelles le 3 mars 1976

69 AHCE, BAC 48/1984 n°42/4, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Athènes, « note à l'attention de M. Perlot, Porte-Parole et Directeur général X du Cabinet du Président », *L'opinion publique grecque à l'état actuel des négociations avec la Communauté*, Athènes le 12 juillet 1978

La problématique des relations entre Grecs et Turcs illustre la volonté de la Commission de jouer un rôle en Europe du Sud-est. Nous pouvons ainsi délimiter trois périodes tout au long des années 1970. Entre 1971 et 1976, la Commission s'insère dans le jeu diplomatique en Europe du Sud-est. Elle condamne la Junte publiquement, elle soutient la demande chypriote d'association. Entre 1976 et 1977, le Collège marque le pas suite à sa tentative d'inclure le conflit Gréco-Turc dans son avis sur l'adhésion grecque. Il doit s'incliner devant les États qui repoussent complètement son document sur la candidature de la Grèce. Enfin entre 1977 et 1981, en menant les négociations avec la Grèce, la Commission se trouve de nouveaux entre Athènes et Ankara, de nouveau s'ouvre l'opportunité de jouer un « rôle. » Cette troisième phase cependant montre une certaine réticence chez la Commission de s'engager aussi loin qu'elle l'avait pu le faire entre 1971 et 1976. Certes Jenkins se rend à Washington pour parler avec le Président Carter qui souhaite que la CEE fasse quelque chose pour éviter que la Turquie ne s'éloigne de l'Occident et certes la Commission soulève la question de la coopération dans les Balkans avec le département d'État. Pourtant, elle ne prend plus d'initiative unilatérale ni ne fait de déclaration publique sur l'état des problèmes gréco-turcs.

C. Les tentatives turques pour intégrer un « corps politique européen »

- Une adhésion turque à la CPE ? Quand Londres ne voulait pas d'Ankara…

D'un côté nous avons une institution qui malgré les échecs des années 1970 pour jouer un rôle dans les affaires internationales est toujours tentée d'entrer sur la scène diplomatique internationale. De l'autre nous avons un État voulant obtenir des avantages de la CEE et jouant la Commission contre le Conseil. Cette stratégie dure jusqu'à ce que la Turquie comprenne que rien ne peut retarder l'intégration de la Grèce. Dans l'atmosphère de soupçon et de peu de confiance qui règne de part et d'autre de la mer Égée, la Turquie soutient que la Grèce veut joindre la Communauté afin d'y trouver des appuis dans ses tensions avec Ankara. La Turquie n'a pas d'objection cependant à ce que la Grèce rejoigne la Communauté, mais par contre elle refuse absolument qu'Athènes intègre un « corps politique européen » duquel la Turquie serait exclue[70]. Pour Ankara, Turquie et Grèce doivent toutes deux devenir membres de plein droit, soit de la CEE, soit de la Coopération politique européenne. En fait, on pourrait croire que la Turquie toute à sa crise économique interne, sa déception vis-à-vis de l'Occident en général et de la CEE en particulier, se serait tournée réellement vers d'autres horizons. Le Ministre du Commerce turc n'avait-il pas déclaré que le travail « pour créer une

70 AHCE, EN n°1656, Discussion Paper for Ministerial meeting in Copenhagen on 3 march 1978

communauté de l'acier et du charbon islamique » était en cours[71] ? Au contraire, les Turcs, lorsqu'il devient clair que la Grèce va devenir le Dixième État membre de la CEE, se préparent à mettre encore plus de pression sur la Communauté et sur les Neuf. À ces tentatives de retarder l'intégration de la Grèce, succède une volonté de rentrer dans la Coopération politique européenne. Les États membres y réfléchissent. À l'hiver 1977, l'Ambassadeur Saracoglu parle de « Détente » sur Chypre lors d'une conversation avec Pierre Duchateau. Il illustre son propos en signalant des conversations entre les deux Ministres des affaires étrangères de Grèce et Turquie au Conseil Atlantique. Cependant, Caglayangil, le Ministre des Affaires étrangères, s'inquiète toujours de l'adhésion « éventuelle » de la Grèce. Il l'a fait savoir au Ministre danois des affaires étrangères qui doit prendre la présidence au 1er janvier 1978[72].

Malgré cette « détente » et la volonté des Turcs d'aller de l'avant et même si la Communauté ne souhaite pas voir Ankara s'éloigner d'elle, la Turquie a des raisons de s'inquiéter. Dans une conversation avec Jenkins, le 21 février 1978, le Président français Giscard d'Estaing répète au Président de la Commission que les Turcs ne doivent en aucun cas entrer dans la Communauté. « La Turquie n'est pas un pays européen. Il n'a pas la même religion, culture ou peuple que l'Europe. » Jenkins répond que « parlant personnellement, il est entièrement d'accord »[73]. Inutile de dire que cette conversation était classée personnelle et confidentielle. D'un autre côté, le « timing » de l'élargissement restait ouvert à la discussion. La Commission trouvait que de manière générale, les Neuf étaient allés trop vite pour ouvrir les portes de la Communauté aux États du sud. Si elle comprenait tout à fait que les raisons politiques primaient, du point de vue économique, l'élargissement au sud inquiétait fort les membres de la Commission[74].

Surtout que celle-ci subissait des pressions de toutes formes et notamment des demandes ciblées. Au milieu de 1978, la Turquie fait des requêtes pour de nouvelles mesures dans le cadre de l'Accord d'association pour essayer de diminuer l'« écart » économique entre la Communauté et la Turquie. La Turquie demande à ce que tous les aspects de ses relations avec les Neuf soient pris en compte d'une manière qui souligne le caractère unique des relations de la Turquie avec la Communauté une fois que la Grèce sera membre. Cette unicité

71 AHCE, EN n°1654, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Caspari*, « Conseil d'association avec la Turquie », Bruxelles le 22 janvier 1980

72 AHCE, EN, n° 1655, La Commission, *à l'attention de Sir Roy Denman*, Bruxelles le 16 décembre 1977

73 AHCE, EN n° 1144, La Commission, le Cabinet du Président, *Record of Call by the President of the European Commission on the President of the French Republic*, Tuesday 21 february 1978

74 AHCE, EN n° 120, La Commission, secrétariat général, *Pour MM. Les membres de la Commission*, « Elargissement de la Communauté – Exposé de Natali lors de la 439ème réunion de la Commission, le 20 juillet 1977 », Bruxelles le 26 juillet 1977

tient dans le fait que la Turquie sera alors le seul pays associé avec pour objectif l'adhésion. Un document britannique préparé dans le cadre de la CPE, souligne que cette particularité poussera sans aucun doute à ce que la Turquie demande son intégration à la CPE ou au moins sa participation de manière égale à toute conversation autour de problèmes régionaux[75]. Le 12 octobre 1977, le Ministre de l'énergie et des ressources naturelles, Kamran Inan est envoyé à Bruxelles pour renouer le contact avec la Commission et la Communauté. En effet, depuis l'arrivée au pouvoir d'Ecevit en 1976, les relations sont devenues plus que difficiles. Sur le plan politique, la situation avec la Grèce reste préoccupante et Inan fait mention de tendance au sein de l'armée pour occuper toute l'île de Chypre[76]. Dans ce contexte de tension latente avec la Grèce, et toujours selon le document britannique, la Turquie pourrait demander son accès au réseau COREU. Ce document daté du 3 mars 1978 souligne déjà que les Neuf ne pourront pas accéder à ces demandes turques. Pourquoi ? Bien que la CPE prenne place hors du Traité de Rome, « la force qui lie les Neuf et leur donne l'impulsion pour travailler ensemble de plus en plus dans la CPE est leur statut de membre de la Communauté » et leur participation au Traité de Rome pour travailler vers une « union sans cesse plus étroite. » L'admission d'un État non membre à la coopération politique, même pour discuter seulement de problèmes régionaux serait « contraire à la nature du processus » en introduisant un « élément étranger et perturbant ». Londres est aussi certaine que la Grèce se dressera contre toute suggestion pour que la Turquie, sans être membre de la CEE, puisse accéder à la CPE. Le document ajoute « il est possible que le gouvernement turc apprécie mal la différence qualitative entre les consultations politiques d'ordre général qui peuvent prendre place, disons, à l'OTAN, et la très spécifique coopération politique qui a lieu entre les Neuf ». Malgré l'impossibilité donc de contenter pleinement la Turquie, les Neuf cherchent à trouver un moyen de ne pas tenir complètement Ankara hors-jeu. La proposition des Neuf de mettre en place, sur une base personnelle, entre la Présidence du Conseil et le Ministre des affaires étrangère turque, une information sur les questions intéressant la Turquie a été clairement repoussée par cette dernière. Le document britannique cependant envisage d'autres canaux et propose de mettre en place un arrangement spécifique pour la Turquie lors de l'adhésion grecque mais Athènes pourrait prendre cet arrangement comme une limitation de son adhésion[77].

75 AHCE, EN n°1656, *Ministerial meeting in Copenhagen on 3 march 1978*, "Turkey's relations with the Members countries of the European Community after enlargement", (Paper by United Kingdom)
76 *Ibid.*
77 AHCE, EN n°1656, *Discussion Paper for Ministerial meeting*, Op. Cit

D'un autre côté, la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie du 19 septembre 1975 avait mis l'accent sur « l'importance que revêt […] l'organisation de consultations politiques entre la Turquie et la Communauté européenne, qui portent non seulement sur des questions internationales mais aussi et surtout sur les obligations découlant de l'article 56 du Protocole additionnel (consultations en cas d'adhésion à la Communauté d'un État tiers), […] »[78].

Ce souhait fait écho à la politique d'équilibre entre Athènes et Ankara. Dans les communications de la Commission, du Conseil et du Parlement, ces deux objectifs – mettre en place des relations politiques soutenues avec la Turquie et dans le même temps assurer une certaine équidistance entre les deux pays – sont souvent mis dans les mêmes chapitres[79].

Il est à noter qu'avant toutes autres résolutions, c'est la solution des problèmes politiques qui est mise en avant dans les recommandations du Parlement. En 1975, la relation économique entre la Turquie et la CEE est compliquée par la crise économique des années 1970. Cette année-là, le déficit commercial de la Turquie envers la CEE et les difficultés que rencontre ce pays dans ses exportations agricoles vers l'Europe auraient dû attirer l'attention des députés. Plus en tout cas que les problèmes politiques, qui normalement dans l'architecture institutionnelle européenne reviennent au Conseil.

Cependant, ce n'est pas le Parlement qui souhaite se saisir des problèmes politiques, mais bien la Turquie qui souhaite que le Parlement et les institutions communautaires dans leur ensemble prennent en charge l'aspect politique[80].

- …et que les institutions communautaires devaient trouver des solutions à des problèmes politiques

A cet égard, le Premier Ministre turc, Suleyman Demirel souligne, dans son allocution d'ouverture de la session de la Commission parlementaire mixte de février 1976[81], l'importance que revêtent des consultations politiques, non seulement pour le développement des relations dans le cadre de l'Association et pour l'intégration de la Turquie dans les Communautés européennes, mais aussi et surtout, pour assurer, compte tenu de la demande d'adhésion de la Grèce, la préservation des droits reconnus à la Turquie[82].

En principe, les représentants de la Grande Assemblée turque et du gouvernement turc ne sont pas hostiles à la demande d'adhésion de la Grèce, pour autant cependant que celle-ci ne porte

78 AHCE, BAC 15/1993 36, Parlement européen, *Rapport fait au nom de la Commission des associations sur les recommandations de la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie adoptées à Ankara le 19 septembre 1975* (doc 272 751), Rapporteur : M. Egon Alfred KLEPSCH, 3 février 1976.

79 *Ibid.*

80 *Ibid.*, page 9.

81 *Ibid.*

82 AHCE, BAC 15/1993 36, Commission des Communautés européennes, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, XXe session, 15-20 septembre 1975, Ankara.

pas atteinte aux droits et aux préférences reconnues à la Turquie en raison des relations d'association qu'elle entretient avec la CEE.

Bien que soutenu par le Conseil d'association, le gouvernement turc n'a pas eu de réponse tout de suite. Ces hésitations peuvent être interprétées comme l'illustration de la réticence des institutions communautaires à s'approprier les problèmes politiques.

Le 20 avril 1978, le COREPER se réunit pour un nouveau déjeuner de travail. Le président danois Gunnar Riberholdt ouvre la discussion en déclarant que la Présidence du Conseil envisage de consacrer une partie de la réunion « privée » des Ministres des Affaires étrangères, les 20 et 21 mai, à l'examen des relations politiques avec la Turquie. L'Ambassadeur Riberholdt a signalé que le Comité politique avait commencé une étude sur ce sujet et que la Commission avait envoyé, le 10 mars, un aide-mémoire sur les relations Communauté/Turquie. Il marque son étonnement de n'avoir eu connaissance que très tardivement de l'existence de ce document. Cette intervention a donné lieu à une longue conversation, souvent confuse, où question d'opportunité, question de procédure et question de fond ont été constamment mêlées. La question de l'opportunité a été soulevée à plusieurs reprises et avec une grande vivacité par l'Ambassadeur de Nanteuil. Le dossier turc est « hautement délicat du point de vue politique. » Il ne faut « surtout pas créer l'impression que nous cherchons des solutions de rechange aux accords actuels »[83]. La question de la procédure fut soulevée par tous les Ambassadeurs, qui en terme courtois mais parfois insistants ont indiqué que la Commission aurait dû, soit consulter le COREPER avant d'envoyer le document, soit au minimum le remettre simultanément aux Représentants permanents – de manière discrète- et au Comité politique. Émile Noël qui représente la Commission lors de ce déjeuner répond que la décision du Comité politique était le résultat de délibérations détaillées et qu'elle était liée aux travaux entrepris par le Comité politique sur les conséquences de l'élargissement pour la Coopération politique. L'intérêt connu du gouvernement turc pour la question de l'évolution de la Coopération politique après l'intégration de la Grèce, justifiait amplement l'initiative des Directeurs politiques. L'Ambassadeur britannique et l'Ambassadeur allemand soutiennent Émile Noël sur ce point. Quant au document en lui-même, il ne fait que reprendre les idées qui circulent dans les milieux politiques turcs et dans l'administration turque. Il s'agissait de faire savoir à la Coopération politique les propositions probables que la Turquie pourrait faire aux Neuf avant qu'ils ne deviennent Dix.

83 AHCE, EN, n° 1655, *Notes de Dossier*, « Relation avec la Turquie – déjeuner de travail des Représentants permanents. » Bruxelles 20 avril 1978

À part trouver un moyen pour faire participer la Turquie à la CPE, une autre stratégie consiste à « globaliser » les négociations. Cette idée lancée par l'Ambassadeur Dondelinger au début de 1977 est suivie au moins jusqu' au printemps 1978[84]. Elle consiste à mener en parallèle toutes les conversations avec Athènes, Lisbonne et Madrid. Cela aurait permis à la fois de donner du temps à l'exécutif pour amener les pays candidats vers le marché commun, et recueillir l'assentiment des pays tiers, dont la Turquie. Pourtant, la France, l'Italie et dans une moindre mesure la République fédérale allemande s'opposèrent à cette position.[85] Pour Paris, si la Grèce représentait un intérêt politique, symbolique et même stratégique de première importance, l'Espagne et le Portugal pouvaient attendre, d'autant que les négociations pour un accord sur le devenir des politiques communautaires pour l'agriculture méditerranéenne ne trouvaient pas de dénouement. Ainsi, sous la pression française, la Grèce sera admise en premier, les négociations avec l'Espagne et le Portugal seront, quant à elles, « globalisées »[86]. La Grande-Bretagne en acceptant ce calendrier insiste cependant pour que, une fois l'élargissement effectué, la Commission puisse jouir de pouvoirs plus étendus pour mettre en application les décisions du Conseil selon l'Article 155 du Traité de Rome. Lors de la réunion de Hesselet, le 20 mai 1978, les Neuf et la Commission se posèrent tout de même la question de la Turquie. Il fallait faire quelque chose pour les Turcs. Tous approuvaient, mais que faire ?– malgré le travail préparatoire du Comité politique et de la Commission-. L'Italie proposait d'augmenter le montant de l'aide financière car on ne « pouvait pas faire plus sur l'agriculture et les travailleurs migrants. » La Grande-Bretagne s'était posée la question de faire sortir de la « machinerie de la coopération politique » les questions touchant la mer Égée et de donner une place à la Turquie. Ces propositions furent accueillies avec intérêt mais se cantonnèrent à des considérations « académiques » sans aboutir à des décisions[87]. En attendant, le Ministre des affaires étrangère français, Guiringaud, est chargé de dire à Ecevit lorsqu'il le rencontrera le 25 mai, que la Communauté « n'est pas prête à accueillir la Grèce et sa dispute avec la Turquie »[88]. La Commission cherche avant tout à ne pas « pousser la Turquie loin de l'Ouest » tout en évitant de la mener à poser sa candidature à la Communauté[89].

84 *Ibid.*
85 *Ibid.*
86 AHCE, EN n° 1145, La Commission, *notes de dossier*, "Meeting of Foreign Ministers and President of the Commission, Hesselet", 20 may 1978
87 *Ibid.*
88 *Ibid.*
89 AHCE, EN n° 1147, « Minutes de la conversation entre le Président de la Commission et les Ministres des Pays-Bas, Binnenhof », La Haye, 3 octobre 1978

D. Un argument « balkanique » en faveur de l'intégration grecque ? Du corridor Salonique – Vienne à « l'érosion de la neutralité yougoslave » et « l'esprit d'Helsinki »

- La Coopération balkanique

Afin d'éviter une dérive turque, la réactivation de la Coopération Balkanique pouvait faire figure d'option. Surtout la Grèce cherche à réactiver les liens entre les États de la région, malgré le rideau de fer. La Communauté est donc attentive au développement de la politique Balkanique grecque.

Dans la continuité de cette politique, le 29 mars 1976, trois accords économiques et commerciaux sont conclus entre la Grèce et la Roumanie, à l'occasion de la visite officielle du Président roumain à Athènes. La Commission note que « M. et Mme Ceausescu ont été chaleureusement reçus à Athènes ; le peuple roumain étant traditionnellement beaucoup plus sympathique aux yeux des Grecs que d'autres peuples voisins »[90]. Dans le communiqué officiel publié à la fin de la visite de M. Ceausescu, référence est faite à la conférence balkanique comme « une initiative orientée vers l'application de l'acte final de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe », ainsi que la référence à la question de Chypre. Au sujet de Chypre, les deux parties se sont déclarées pour une « solution pacifique et globale qui assurera l'indépendance, l'intégrité territoriale et le non alignement de la République de Chypre, selon les résolutions des Nations Unis »[91]. Bien qu'important, cet événement est passé dans l'ombre des nouvelles en provenance de Washington. Après l'annonce de l'intention américaine d'accorder à la Turquie une aide qui renverserait, d'après le gouvernement hellénique, l'équilibre des forces gréco-turques, des réactions très vives des partis politiques et de la presse sont enregistrées par la Commission[92].

---

90 AHCE, BAC 50/1982 n°57, La Commission, Bureau d'Athènes, « à l'attention de Monsieur Toledano Laredo, chef de Cabinet et de Monsieur Scarascia Mugnozza », *Accords commerciaux entre la Grèce et la Roumanie*, Athènes le 2 avril 1976

91 *Ibid.*

92 Les déclarations gouvernementales sont circonspectes, mais très fermes, tandis que l'opposition fait appel à l'unité nationale. En fait, le 1er avril 1976, le Premier Ministre Caramanlis écrit au Président Ford pour soulever la question de l'aide américaine à la Turquie. Foreign Relations of the United States, 1969–1976, *Volume XXX, Greece; Cyprus; Turkey, 1973–1976, Document 63* "Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) to President Ford, Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974–1977, Box 2, Greece, Caramanlis. Secret. Sent for action." Le message du Premier Ministre reflète la préoccupation du gouvernement grec que le nouvel accord de défense américano-turc favorise la Turquie sur la Grèce et peut servir à déstabiliser le fragile équilibre du pouvoir dans la région de la Méditerranée orientale. En outre, le Premier Ministre Caramanlis a contacté les chefs de gouvernement de la Communauté en leur demandant d'exprimer les préoccupations de la Grèce auprès des États-Unis. Cependant les Neuf avaient eux-mêmes soutenu la levée de cet embargo, ce qui en Grèce est mal ressenti, il suffit de lire la presse grecque pour s'en convaincre « même la CEE a jeté son poids en faveur de l'Attila » titre le journal socialiste *Eleftherotypia*

Pourtant, la question balkanique fait la « une » de plusieurs journaux dans les États membres, ainsi *Il Giornale* du premier octobre 1975[93] ouvre son article sur la visite de Caramanlis à Rome avec la proposition d'Athènes de créer des rapports privilégiés avec les pays balkaniques. L'initiative balkanique est pourtant à la fin de la déclaration commune des deux chefs d'État, mais, estime le journal, c'est pourtant l'initiative la plus intéressante que la Grèce puisse proposer. La Yougoslavie a déjà répondu positivement mais pas l'Albanie. L'Italie serait intéressée à participer. Cette initiative qui s'adresse à tous les pays au-delà de leur appartenance géopolitique participe à la détente. Le 27 janvier 1976, soit deux jours avant que l'avis de la Commission sur l'adhésion soit rendu public, s'ouvre la Conférence Balkanique, cet événement est couvert par la presse italienne bien sûr[94], mais aussi française[95] et britannique[96]. Les tentatives de créer un pacte balkanique ont vu le jour dès les années 1930 mais ont échoué face aux évènements qui ont mené à la seconde guerre mondiale. Après-guerre, Belgrade a tenté de créer une fédération balkanique, cette tentative aurait pu dégénérer en guerre ouverte entre Yougoslaves et Grecs puisque dans cette fédération devait, dans l'esprit de ses promoteurs yougoslaves, figurer la Macédoine grecque et le port de Salonique[97]. La guerre civile en Grèce entre 1945 et 1949 fut le symptôme de cette rivalité entre Athènes et Belgrade et finalement, la logique des blocs ne permit pas à la Yougoslavie d'atteindre son but et fut pour une part à l'origine de la rupture brutale entre Staline et Tito en 1949. Moscou qui avait dans un premier temps donné son accord à « une absorption par la Yougoslavie de l'Albanie » s'était rétractée à l'idée de voir émerger une trop grande puissance dans les Balkans[98]. La réunion d'Athènes n'aborda pas les questions de la Macédoine ou de Chypre et le gouvernement bulgare fit savoir qu'il n'était pas question de créer une organisation régionale en dehors des blocs. L'objectif de cette réunion est de mettre en relief ce qui a été accompli du point de vue bilatéral, et d'approfondir les contacts qui se sont multipliés entre pays des Balkans depuis la chute du régime des Colonels à Athènes. Elle se présente comme l'application concrète des décisions prises à Helsinki et se veut la

---

ou bien « la levée de l'embargo à la Turquie a été voté hier par le Sénat, les Neuf de la CEE avaient déjà exprimé leur position en faveur de la levée » par le journal pro-gouvernemental *Kathinerini*.

93 Claudio LANTI, « Sull'ingresso della Grecia nella CEE, identita di vedute tra Moro e Caramanlis, Progetto di Atene per creare rapporti preferenziali tra i Paesi dei Balkani », 1octobre 1975, *Il Giornale*

94 *Il Giornale*, « il convegno balcanico ad Atene », 27 janvier 1976

95 *Le Monde*, « Une conférence balkanique de coopération s'ouvre à Athènes », 27 janvier 1976

96 *Herald Tribune*, "Five Nations Open Balkan Conference", 27 janvier 1976

97 Michel DUMOULIN, éd. *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre, 1940-1947*. 1940-1947. Actes du Colloque de Bruxelles, 12-14 mai 1993. Bruxelles, Bruylant ; Milano, Giuffrè ; Paris, L.G.D.J. ; Baden-Baden, Nomos Verlag, 1995 ; un vol. in-8°, 647 p. (Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés, vol. 5).

98 Phivos OIKONOMIDIS, *Le jeu mondial dans les Balkans, les relations gréco-yougoslaves de la Seconde Guerre mondiale à la Guerre froide 1941 – 1956, Op. Cit.*

continuation de la détente à l'échelle régionale[99]. Pour les Grecs, il ne fait aucun doute que la diplomatie balkanique de leur pays peut servir à terme à l'objectif déclaré de la Communauté européenne d'attirer à elle les nations européennes « dont les institutions sont fondées sur le suffrage du peuple librement exprimé »[100].

Pour la première fois dans l'histoire de la Communauté, un membre n'aurait pas de frontière commune avec un pays appartenant à la Communauté. Le Parlement, presque 20 ans avant les évènements de 1992, se pose déjà la question de « la nature du pays situé entre la Grèce et les autres membres de la Communauté, c'est-à-dire la Yougoslavie. » Il se demande ce qui arrivera lorsque la dictature de Tito aura cessé « dans un proche avenir. » Dans quels « imbroglios » la Communauté serait-elle entrainée au cours d'éventuels remous sur la scène politique des Balkans[101].

Caramanlis lors de ses –rares- conversations avec la Commission souligne cet apport de la Grèce à l'unification de l'Europe, apport non immédiat mais qui doit se comprendre sur le long terme. Le 16 mai 1976 à 18h30, Caramanlis et Soames ont une conversation téléphonique, le premier sujet abordé par le Premier Ministre grec est la politique balkanique d'Athènes. Il explique que ces initiatives ont surtout comme objectif d'éviter que la Yougoslavie perde sa neutralité lorsque Tito ne sera plus là. Selon lui, les Russes travaillent déjà à « éroder » la position yougoslave. L'armée de Belgrade est puissante mais Caramanlis doute que cela suffise. De plus, il signale à Soames que de fortes tendances centrifuges travaillent contre l'unité de la Fédération. La Grèce espère que la Roumanie aidera à maintenir la neutralité yougoslave. Lorsque Ceausescu s'est rendu à Athènes, Caramanlis a soulevé cette question avec lui. Tito enfin a expliqué à Caramanlis que la fermeture du Marché commun aux produits yougoslaves l'obligeait à chercher des débouchés chez le CAEM. Sur ce dernier point, si Caramanlis ajoute qu'il a quelques raisons de se plaindre, c'est surtout parce que sa politique économique « mi capitaliste, mi- communiste » est un échec[102].

---

99 *Le Monde, op. cit.*

100 Bulletin de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse-Ministère d'État. 01.07.1970, n° 4; 26e année. Luxembourg, *Exposé de Pierre Harmel*, Luxembourg, 30 juin 1970 : http://www.cvce.eu/obj/expose_de_pierre_harmel_luxembourg_30_juin_1970-fr-a824bfd4-c29d-4834-81ca-9a25125ef9c8.html vu le 8 février 2012 « il faut y préserver [dans la Communauté] et fortifier un type de civilisation et de système politique que nous ne songeons à imposer à aucun État, mais qui à nos yeux garantit le mieux la liberté et le progrès des peuples. » et « les Communautés européennes ont été le noyau originel à partir duquel l'unité européenne a pris forme, s'est épanouie et se poursuivra de manière irréversible dans le futur »

101 AHCE, BAC 15/1993 n°50, Parlement européen, Document de séance, PE 41.765, 1975

102 AHCE, EN, n° 653, La Commission, Cabinet du Vice-président, *note for the records*, 24 mai 1976

- Un problème technique aux répercussions politiques : la question des connexions routières

La Commission, si elle a conscience de la position géostratégique de la Grèce, s'inquiète surtout des problèmes techniques résultant de son isolement géographique : la question des connexions routières, de l'accès des produits grecs au Marché commun et les demandes répétées de la délégation grecque pour « neutraliser » le corridor Salonique, Belgrade, Vienne. La Grèce souhaite que les mêmes conditions qui ont été décidées pour neutraliser le passage par mer lors de l'adhésion des trois nouveaux États membre soient appliquées dans son cas. Les mesures instaurées par ces dispositions sont conditionnées par le passage de « frontières communes »[103]. Lors de l'adhésion des trois nouveaux États membres, le problème s'est posé de l'application de ces règlements aux trafics entre des États membres uniquement séparés par un bras de mer, ces dispositions ont été modifiées par la directive du Conseil du 19 décembre 1972[104]. Faisant état du fait que la Grèce n'a pas de frontière commune avec les États membres et que tout trafic routier en provenance ou à destination de la Grèce doit passer par le territoire yougoslave et autrichien, la délégation grecque voudrait que ces directives soient complétées par des dispositions tendant à ignorer fictivement le parcours de transit. Pour sa part, la Commission estime qu'une telle extension peut sans doute se justifier au point de vue politique, mais qu'elle méconnaitrait l'objectif que poursuivent les dispositions envisagées des deux directives en cause. Ces dispositions visent en effet d'une part à libérer les transports entre zones frontalières communes et en provenance ou à destination d'une zone frontalière d'un État membre limitrophe, et d'autre part à faciliter le franchissement des frontières communes entre États membres. Il parait raisonnable de considérer que les transports internationaux traversant le territoire yougoslave et autrichien ne peuvent être assimilés à la notion de « trafic frontalier » tel qu'il est visé par les dispositions en cause. D'autre part, l'opportunité d'accorder des facilités à caractère fiscal pour l'admission en franchise d'une quantité minime de carburant en provenance d'un autre État membre limitrophe ne se présente pas de la même façon lorsque le carburant en question provient d'un État tiers. En outre, la délégation grecque assure que ce faisant le problème du transit entre pays déjà membres à travers la Suisse serait aussi réglé. Le 15 octobre 1975 le Conseil a donné mandat à la Commission de négocier un accord entre la CEE et certains pays tiers dont la Yougoslavie et

103 AHCE BAC 48/1984 41/2, La Commission, « Négociation d'adhésion de la Grèce », *Premier Rapport sur l'examen du droit communautaire dérivé (Actes relatifs au secteur des TRANSPORTS)*, Communication de la Commission au Conseil, Bruxelles le 23 décembre 1976

104 JO 28.12.72 p L291/155

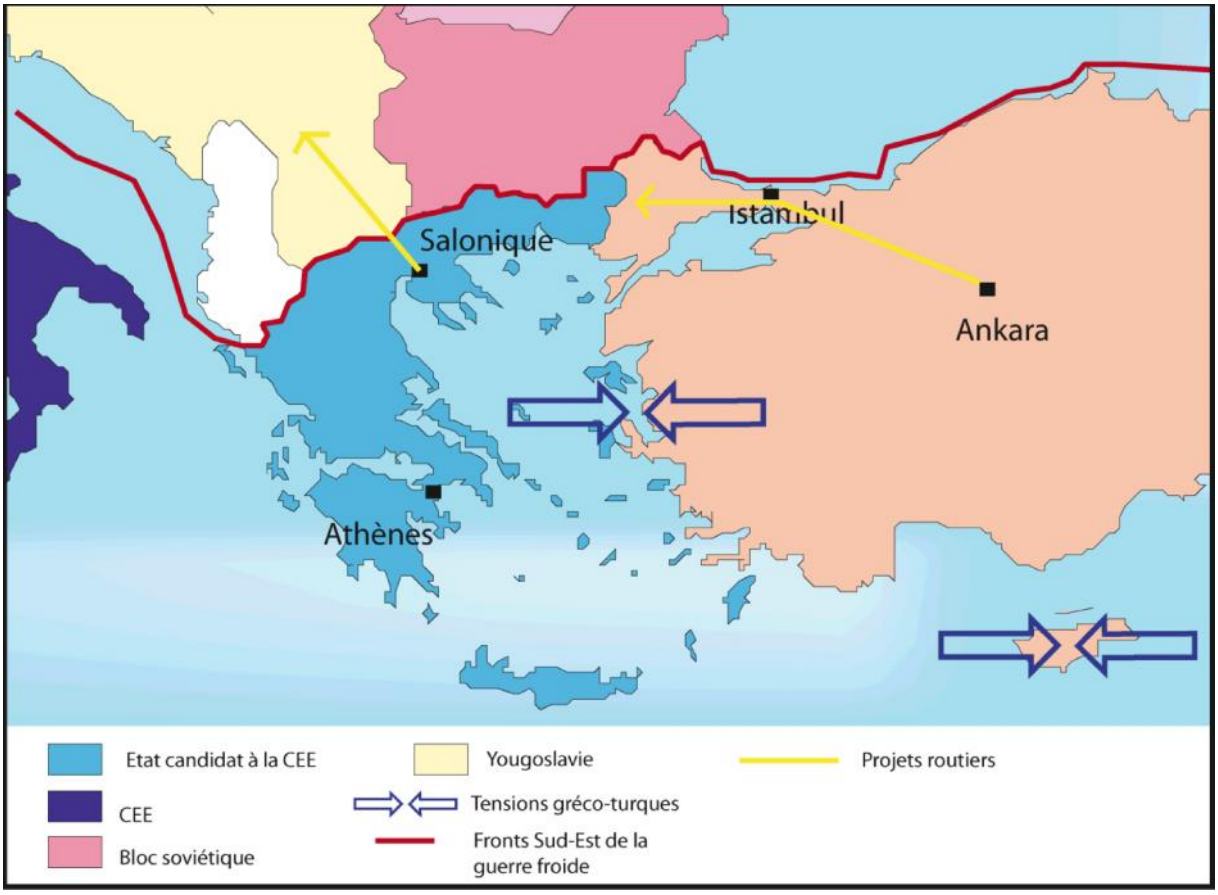
l'Autriche ainsi que la Grèce concernant le régime applicable aux transports internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et autobus.

La négociation de l'accord entre la Communauté et l'Autriche sur la simplification des formalités dans les échanges de marchandises entre la CEE et la Grèce et la Turquie en cas de transit via l'Autriche n'a pas été des plus simples. En effet, la délégation a fait des difficultés pour la définition juridique de l'accord. Celle-ci s'est retrouvée toute seule à vouloir donner comme base juridique à l'accord l'article 235, là où tous les autres membres et le service juridique du Conseil plus la Commission voulaient lui donner l'article 111 comme justificatif. D'un côté la position française qui souhaitait limiter cet accord à une disposition « exceptionnelle » où le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées[105]. De l'autre, les 8 et la Commission qui voulaient faire entrer l'accord dans le cadre de la Politique commerciale commune et où, dans ce cas, le Conseil devait voter à la majorité qualifié pour entériner l'accord. Devant la résistance de la France, le COREPER retire comme solution de compromis toute référence au Traité de Rome[106].

105 Article 235 du Traité de Rome

106 AHCE, BAC 50/1982 n°15/1, Le Conseil, *Projet d'Accord entre la Communauté économique européenne et la République d'Autriche sur la simplification des formalités dans les échanges de marchandises entre la Communauté économique européenne, d'une part, et la Grèce et la Turquie, d'autre part, en cas de réexpédition desdites marchandises en Autriche*, Bruxelles, le 21 mai 1975

Les transports : connecter l'Europe du Sud-est à la Communauté



La question du passage routier au travers des Balkans bien que de premier abord tout à fait technique revêt aussi un aspect politique, lorsqu'il s'agit de lier la Turquie à la Grèce et au-delà, au système balkanique et communautaire. Le 13 juillet 1977, dans une note entre le cabinet du Vice-Président Hafferkampf et Gian Paolo Papa, représentant de la Commission à Ankara, la question d'un projet de connexion routière entre Turquie et Balkans est soulevée. Pour Gian Paolo Papa, il ne fait aucun doute que ce projet est dans l'esprit des décideurs turcs. La Commission doit saisir cette opportunité pour proposer à la Turquie un projet de coopération concret. Selon Papa, si la Communauté faisait la proposition, cela aurait un impact très bénéfique sur l'image de la CEE dans l'opinion publique turque et sur les relations CEE-Turquie. Le parcours de cette route irait de la frontière bulgare à la frontière iranienne sur 1600 km de long[107]. Quelques mois plus tard, du 11 au 13 septembre 1977, Haferkamp mène une mission à Belgrade pour rencontrer plusieurs membres du gouvernement de la Yougoslavie. Lors de cette visite, la partie yougoslave, s'appuyant essentiellement sur un raisonnement économique, a, à tous les niveaux, porté l'accent sur les incidences politiques

107 AHCE, EN n°1655, Note à l'attention du cabinet du Vice-Président Haferkampf, *connexion par terre entre la Communauté et la Turquie*, le 13 juillet 1978

fondamentales que pouvait avoir la situation économique prévalant dans le domaine des échanges CEE/Yougoslavie. En un mot, le Président du Conseil yougoslave, Djurunovica a résumé son sentiment en disant « que la non résolution du problème de l'équilibre des échanges entre la CEE et la Yougoslavie pourrait mettre en cause la stratégie de la politique extérieure yougoslave dans ses aspects les plus importants »[108]. La Yougoslavie achète de plus en plus à l'Europe tandis qu'elle vend de plus en plus à l'extérieur de l'Europe. Le Vice-président Sefer mentionne à cet égard qu'il était impératif de prendre des mesures de façon à remédier à cette situation. Il souligne que la Yougoslavie a avec les États-Unis une balance commerciale équilibrée. En effet, les États-Unis se sont engagés dans une politique de coopération active avec la Yougoslavie[109]. Il constatait à contrario, que les Européens avaient une attitude timorée en ce qui concerne la coopération avec son pays, ce qui tranche d'ailleurs aussi avec l'attitude des pays de l'Est dont les propositions en matière de coopération étaient nombreuses. Les Yougoslaves se sentent délaissés par la Communauté. Le raisonnement yougoslave est que la Communauté leur présente toujours « sa panoplie d'Accords : Association, EFTA, Méditerranée, Lomé »[110]. Selon le gouvernement yougoslave aucune de ces formules ne convient à son pays. Celui-ci est un pays « en voie de développement, européen, méditerranéen, non aligné, avec un système économique s'apparentant à l'économie de marché, » et dont les dépenses militaires sont élevées afin « de contribuer à la stabilité de la région »[111]. La Yougoslavie est bien consciente qu'avec les négociations d'adhésion de la Grèce, elle va devenir très importante pour la Communauté, notamment dans le domaine des transports. Elle demande à la Communauté de « patronner » le projet routier entre l'Allemagne, l'Autriche et la Grèce. Belgrade aimerait augmenter les contacts entre elle et les capitales autrichiennes et grecques sous le patronage communautaire[112]. La question de la participation de la Communauté à la construction d'un réseau entre Grèce, Yougoslavie et Turquie reste posée au moins jusqu'en 1981. La Commission y est favorable, les États membres moins. Toujours est-il que la question routière pose un problème politique à la Communauté. Interne d'abord, car les accords entre la CEE et les pays tiers sur ces questions relèvent-ils de la politique commerciale commune ou de mesures exceptionnelles avec des pays tiers ? Extérieure ensuite, car les investissements sont lourds et incertains à cause de la

108 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, Direction générale I, *Compte rendu de la mission de M. Haferkamp à Belgrade du 11 au 13 septembre 1977*, Bruxelles le 17 septembre 1977
109 Chapitre *infra*
110 AHCE, BAC 48/1984 n° 313, Op. Cit.
111 *Ibid.*
112 *Ibid.*

situation politique en Turquie et de l'incertitude des Neuf sur l'évolution yougoslave post-Tito[113].

Conclusion – L'adhésion de la Grèce ou l'élargissement de l'espace « géopolitique » communautaire

Le 28 juin 1979, la *Task Force* Grèce, après des mois de travail pour boucler l'accord d'adhésion avec la Grèce s'auto-dissout et les fonctionnaires qui ont travaillé sur la question sont autorisés à prendre des congés exceptionnels « en considération des intenses efforts qu'ils ont fournis dans le cadre de la négociation grecque »[114].

Cette nouvelle adhésion donne ainsi à la Communauté un « balcon » sur un espace critique des relations internationales. Pour la Grèce, c'est là, un des atouts essentiels de sa candidature. Dans une brochure éditée en 1980, elle affirme qu'en raison précisément de la situation géographique de la Grèce et des relations étroites qu'elle a établi avec le monde arabe, la Communauté devrait être en mesure de développer ses relations politiques et économiques avec cette partie du monde qui, du fait de la crise énergétique, « chaque jour d'avantage », revêt une importance accrue. Pour la Grèce il ne fait nul doute que la présence économique et financière de la CEE, jusque-là, « indubitablement » limitée dans le monde arabe, va connaitre un élargissement et une expansion sur de nouvelles bases dynamiques. La brochure rajoute que les relations traditionnelles, étroites et amicales de la Grèce avec les pays arabes et les pays en voie de développement en général, de même que sa situation géographique, lui confèrent des avantages particuliers devant contribuer à travers la coopération politique à l'élargissement et à la promotion des relations de la Communauté avec ces pays. En Méditerranée et plus précisément dans la partie orientale de cette mer, l'action de la Communauté et des États membres est essentiellement politique, les moyens financiers et commerciaux sont donc mis au service de cette priorité. Parfois avec succès, en 1980, l'équilibre en Méditerranée orientale n'aura pas été changé et Turquie, Grèce, Chypre et même Yougoslavie, continuent ou commencent, à se mettre en orbite autour de la Communauté. Parfois avec des échecs : le problème de Chypre ne trouve pas de solution, les grands projets de transport au travers de la péninsule balkanique ne voient pas le jour. L'adhésion de la Grèce étend la Communauté aux portes des Balkans. Athènes compte bien utiliser sa position géographique comme valeur ajoutée pour participer en tant qu'État membre à la construction de la politique extérieure de la Communauté.

113 Voir AHCE, BAC 50/1982 53 et BAC 15/1993 n°50, Parlement européen, *Document de séance*, PE 41.765, 1975

114 AHCE, EN n° 613, La Commission, Cabinet de Lorenzo Natali, *à l'attention de Monsieur De Kergolay*, « Congé spécial à la suite de la conclusion des négociations avec la Grèce », Bruxelles le 28 juin 1979

Chapitre VIII. L'INTÉGRATION DE LA GRÈCE : QUELLES RELATIONS AVEC LE VOISINAGE TURC ET BALKANIQUE ?

La politique balkanique de la Grèce devait servir à la candidature de la Grèce à la Communauté européenne. Cependant, devant l'hostilité de la Communauté devant toute forme de coopération régionale pouvant à terme recouper ses propres domaines de compétence, la Grèce dût revoir ses ambitions balkaniques. Pourtant la Grèce, État Balkanique et méditerranéen, ancre définitivement la CEE dans une région disputée. Il ne faut pas s'y tromper, pour la CEE l'adhésion de la Grèce, avant d'être économique, était un acte politique, étendant et consolidant le camp de la démocratie en Europe Sud-orientale. Ce faisant, le territoire de la CEE s'étendait aussi, ce qui ne fut pas sans provoquer quelques remous malgré les précautions de la Commission.

L'adhésion de la Grèce à la Communauté Européenne en janvier 1981 marque un point culminant de la politique extérieure de ce pays ayant des répercussions très diverses sur ses structures internes et sa position internationale.

L'architecte de cette adhésion, Constantin Caramanlis, a insisté sur les effets de l'intégration européenne et sur le renforcement de l'indépendance grecque : la Grèce « participera aux centres de décision qui influencent aussi notre sort, au lieu de rester, petite et isolée, en marge de la vie internationale »[115]. Bien que la Grèce se soit placée dans le camp occidental à la fin de la guerre civile en 1949, en participant activement aux institutions internationales (l'OTAN et le Conseil de l'Europe, entre autres), elle s'était contentée d'une simple association avec la Communauté. Les événements politiques des années 60 — le départ de Constantin Caramanlis, principal instigateur de l'orientation européenne de la Grèce, le conflit du Palais avec le gouvernement Papandreou en 1965, et les sept années de dictature des colonels qui suivirent, constituèrent les principaux obstacles non seulement à l'adhésion du pays à la Communauté Européenne, mais aussi à la mise en œuvre des conditions de l'Accord d'association menant à cette adhésion. Ce n'est qu'après la chute de la dictature en 1974 et le retour au pouvoir de Constantin Caramanlis qu'une impulsion put être donnée à l'intégration européenne et à la réouverture des négociations permettant d'y parvenir.

115 Yannis VALINAKIS. « La Grèce dans la nouvelle Europe. » In: *Politique étrangère* N°1 - 1994 - 59e année pp. 223-232.

La dynamique de son entrée dans la Communauté et les retombées radicales de celle-ci sur la société et la position de la Grèce dans le paysage international a donné raison à ceux qui souhaitaient cette adhésion en vue d'aboutir à une modification des structures internes et de la présence internationale du pays. Sur ce même point — qui est aussi le point central de notre analyse - on peut dire que cette adhésion a déplacé progressivement le centre de gravité de la politique extérieure grecque des États-Unis vers l'Europe occidentale[116].

Durant les premières années qui suivirent son adhésion, certains problèmes d'adaptation se posèrent, problèmes qui étaient dus au fait que les structures n'étaient pas prêtes à suivre immédiatement les nouvelles directions que dictaient les décisions collectives de la Communauté, mais aussi au changement de gouvernement qui survint juste après l'adhésion. En octobre 1981, le gouvernement conservateur pro-européen est remplacé par le parti socialiste eurosceptique emmené par Andreas Papandreou. Même si dès sa prise de pouvoir, le nouveau Gouvernement modifie le discours anti-européen de sa campagne électorale antérieure devant le fait accompli de l'adhésion du pays, certaines tensions avec la Communauté Européenne ne peuvent toutefois être évitées. Alors que la période entre 1981 et 1985 est caractérisée par un durcissement de la politique occidentale vis-à-vis de l'Union Soviétique et de ses alliés et par une forte identification des conceptions européennes avec les positions d'outre-Atlantique, la Grèce apparaît comme une voix dissidente. De l'affaire de Pologne à la question des euromissiles, la Grèce prend une position autonome parmi les Dix. Cette « dissidence » s'explique par la tradition diplomatique de la Grèce qui s'efforce depuis les années 1960 d'assumer un rôle dans sa région, tant pour servir des intérêts nationaux (principalement économiques et commerciaux) que pour instaurer des conditions de bon voisinage, de paix et de sécurité. En particulier, dans la région des Balkans qui a connu une histoire agitée, la Grèce a tenté plusieurs fois de mettre en place des alliances régionales qui assureraient des relations pacifiques entre les pays y participant ou protégeraient la Grèce en cas de désaccord avec un ou plusieurs pays. Une coopération institutionnalisée de nature associative est tentée avec les États balkaniques. Cependant, l'effort de la part de la Grèce de créer des liens institutionnels multilatéraux entre les pays balkaniques se heurta aux choix politiques divergents des pays voisins situés au nord de la Grèce et au choix de la Communauté européenne de ne pas favoriser ce type d'organisation.

116 *Ibid.*

Devant l'échec de cette tentative de coopération régionale, la Grèce dut se résoudre à ne pas trouver de support dans les Balkans pour ses problèmes avec la Turquie et minorer ses ambitions pour jouer un rôle régional. Désormais et presque malgré elle, pourrait-on dire – rappelons ici le coup d'éclat à Belgrade dans le Comité Méditerranée au sujet de la proposition maltaise- sa politique étrangère va lentement mais surement s'aligner sur celle de la Communauté. Les raisons qui poussent la Grèce dans le giron communautaire sont donc avant tout politiques.

Ce processus trouve sa première source dans l'impossibilité pour Athènes de régler son contentieux avec la Turquie et sa déception devant l'incapacité de l'OTAN d'empêcher ce que les Grecs appellent l'« expansionnisme » turc. La relation gréco-turque est mal comprise en Occident. Les deux « frères siamois du *containment* »[117] ont une histoire commune que la Commission, notamment, tente de comprendre. Cette histoire qui s'étale sur presque huit siècles rend les relations avec la Grèce parfois complexes, en tout cas délicates.

En second lieu, malgré les difficultés, la Grèce, même après l'arrivée au pouvoir du Parti socialiste panhellénique (PASOK) conserve son orientation européenne, voire même, surtout dans la deuxième partie des années 1980, *européanise* sa politique étrangère.[118] Enfin, la Grèce en s'alignant réussit – parfois – à trouver dans la Communauté des appuis pour la solution de ses problèmes avec la Turquie. Cependant, ces appuis sont parfois de peu de poids dans la *realpolitik* communautaire et dans le souci de la Communauté de conserver l'équilibre en mer Égée. D'un autre côté, il convient de réfléchir sur l'impact sur la Turquie, principale concernée par l'adhésion de la Grèce.

A. Le contentieux gréco-turc à la veille de l'entrée d'Athènes dans la Communauté

- Affinités et divergences entre État Grec et Turc

A la veille de l'entrée de la Grèce dans la Communauté, un rapport est transmis aux services de la Commission analysant les ressorts historiques derrières les tensions entre Grèce et Turquie. Il y a entre État grec et l'État turc, affinités et divergences tirées d'une expérience historique commune, spécifique aux deux États. Les notions d'État « démocratique », « laïc » et même « unitaire », présentent ici des nuances différentes par rapport aux notions homonymes appliquées aux États de l'Europe occidentale. Dans ces deux pays, le choix politique et juridique représenté par ces mots dépend en très grande partie d'éléments

117 Georges PRÉVÉLAKIS, *Géopolitique de la Grèce*, Op. Cit.
118 Yannis VALINAKIS, Op. Cit.

extérieurs liés à la présence passée ou présente de l'État voisin. Ainsi, par exemple, la structure de la démocratie grecque, caractérisée par le jeu de quelques « clans familiaux » traditionnels, reflète encore en 1980, une situation issue d'une lutte paysanne et bourgeoise contre l'occupant militaire musulman et sa noblesse orthodoxe –les phanariotes. La famille Papandréou, par exemple, est originaire de l'Achaïe, au cœur de la Grèce contemporaine et jouent un rôle dans la politique grecque depuis le début du XXème siècle. Les phanariotes, habitants chrétiens de Constantinople, alors qu'ils avaient joué un rôle de premier plan pendant la période ottomane se sont, eux, complètement effacés[119]. De même la structure de la démocratie turque, caractérisée par une présence militaire tant au niveau des institutions que de la pratique – « avertissements adressés par l'armée au pouvoir civil, présidence de l'État généralement réservée à d'anciens militaires »[120]- reflète, encore en 1980, une situation issue des « mérites inconditionnels » d'une armée qui a créé la République de Turquie contre « l'agression » d'un État voisin.

Des réflexions semblables s'imposent en ce qui concerne la notion d'État « unitaire », où religion vaut ethnie. Face à l'extérieur, non seulement la doctrine juridique mais aussi l'opinion publique grecque sait que l'État unitaire grec moderne s'est fait contre la Turquie- identifiée à l'Empire ottoman- et semble considérer qu'une telle unité est imparfaite sans la « réunion », à la mère patrie, de la « dernière île irrédimée » de la Méditerranée, l'île de Chypre. Face à l'intérieur, on constate que l'État unitaire ne s'est fait en 1924 que par l'échange de population entre la Turquie et la Grèce, même si la Grèce reste confrontée à une minorité de quelque 100 000 musulmans « turcophones » de Thrace et du Dodécanèse.

Parallèlement, face à l'extérieur, non seulement l'histoire politique mais aussi l'opinion publique turque semble considérer que l'État grec moderne s'est fait « au détriment » de l'Empire ottoman – toujours identifié avec la Turquie- et que l'unité territoriale de la Turquie est encore menacée, de nos jours, plutôt qu'à l'Est ou à l'intérieur du pays, par les « revendications » grecques sur la mer Égée[121].

Face à l'intérieur, on constate que l'État unitaire turc ne s'est fait, comme déjà dit, que par l'échange des populations en 1924, même s'il reste encore le problème des quelques 10 000

119 Georges CASTELLAN, *Histoire des Balkans XIVe-XXe* , Op.Cit.
120 AHCE, EN 2788, Personnel, *Émile Noël à l'attention de Monsieur Missir, Le contentieux gréco-turc à la veille de l'adhésion de la Grèce aux Communauté*, Bruxelles, 15 septembre 1980
121 *Ibid.*

grecs de nationalité turque, résidants à Istanbul et, surtout, celui du Patriarcat Œcuménique de Constantinople et de ses biens.

Des problèmes similaires existent aussi en ce qui concerne la notion de « laïcité » de l'État grec. La République hellénique n'est pas un État laïc. Et si pour la première fois dans son histoire, elle a noué – par exemple- des relations diplomatiques avec le Vatican, cela n'a pas été sans difficultés, le métropolite d'Athènes, chef de l'Église de Grèce, s'étant formellement opposé à de telles relations. Celles-ci seraient en effet « incompatibles avec le statut religieux d'une Église » et contraires aux intérêts de l'Église nationale orthodoxe dont l'histoire se confond avec celle de l'identité grecque moderne que l'Église a « sauvegardé » face à l'Islam truc et à la « latinité romaine. » En plus, en vertu de la Constitution hellénique de 1975 (art. 3, par 3), le chef spirituel de toute l'Église orthodoxe, dont dépend l'Église de Grèce, réside en territoire turc, « à Constantinople »[122]. La République de Turquie, par contre, est un État laïc. Mais cette laïcité, inscrite dans sa Constitution par son fondateur Atatürk afin de justifier la réception du droit européen, et donc l'abrogation du Coran et de la législation islamique, n'a pas empêché l'adoption de certains traitements discriminatoires en fonction de la religion.

De même Smyrne, - Izmir en Turquie- ville où est né Séféris – premier prix Nobel grec et beau-frère du Président Tsatsos – et à laquelle Elytis – second prix Nobel grec – a consacré l'un de ses grands poèmes, occupe – « à l'école et dans les cœurs des Grecs » [123]– une place encore plus haute que Strasbourg en France avant la Première guerre mondiale.

Chez les Turcs, il manque au niveau familial et scolaire, une tradition comparable à celle des Grecs, l'élément « conquête » ayant primé dans la cavalcade turque depuis la Chine jusqu'à Vienne. Cependant, l'État républicain, c'est à dire l'État turc actuel qui, depuis 1923, a coupé tout lien ombilical avec l'État et la culture turque ottomane, a été créé grâce à des victoires militaires remportées sur la Grèce moderne et son unité nationale a été instaurée « grâce » au départ forcé des Grecs orthodoxes d'Asie mineure, échangés contre les Turcs musulmans de Grèce.

En Grèce, les articles de presse trahissent la crainte d'un « expansionnisme » turc dont l'intervention à Chypre et la querelle au sujet du plateau continental de la mer Égée ne seraient qu'un début. En Turquie ceux qui lisent la presse journalière ont l'impression qu'une grande partie des maux dont souffre la Turquie est systématiquement attribuée directement ou

122 *Ibid.*
123 *Ibid.*

indirectement à la Grèce. En politique extérieure, toute prise de position américaine défavorable à la Turquie est attribuée aux « pression du lobby grec du congrès »[124].

Même si, comme l'a observé Spyros Vryonnis de l'université de Stanford, la Grèce est partagée entre l'Orient et l'Occident, la Turquie semble jalouser ses liens viscéraux avec l'Occident. En même temps, elle semble être ou vouloir rester « l'Orient », malgré le cri désespéré de son élite : « la Turquie sera l'Occident ou ne sera pas. » Face à l'homme et son passé, l'économie et ce qu'on appelle, par ellipse, son « développement », ne joue pas encore le rôle déterminant qu'ils jouent en Europe depuis la révolution industrielle.

A l'aube de l'adhésion de la Grèce à la CEE : « il existe, entre la Grèce et la Turquie une sorte de mur de Berlin, et même de frontière israélo-arabe, dont les contacts sporadiques entre secrétaires généraux des affaires étrangères ou présidents de chambre de commerce constituent seulement des tentatives d'embrasure ou de Checkpoint-Charlie »[125].

- L'orientation occidentale à l'épreuve du PASOK

Or, l'écrasante victoire du nouveau premier Ministre Andréas Papandréou et de son Mouvement socialiste panhellénique lors des élections grecques de 1981 a créé une onde de choc qui s'est propagée d'un bout à l'autre de l'alliance occidentale. Le succès de Papandreou met un terme à trente-cinq ans de domination presque ininterrompue des conservateurs, et porte au pouvoir un parti qui s'est engagé à introduire des changements considérables dans la politique intérieure et extérieure de la Grèce. Le PASOK a obtenu 48 % des voix et 172 des 300 sièges que compte le Parlement ; Papandreou dispose ainsi d'une confortable majorité et reçoit, sans équivoque, mandat de mettre en œuvre le programme de son parti.

Pour la première fois, parvient au pouvoir dans la Grèce de l'après-guerre, une formation qui remet en cause les dogmes fondamentaux de la politique étrangère de son pays. Papandreou a violemment critiqué le rattachement de la Grèce à la Communauté européenne et à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, tout comme ses relations avec les États-Unis ; il a adopté une attitude très dure vis-à-vis de la Turquie. Qui plus est, ses positions quant à divers autres problèmes internationaux essentiels, tels que la détente ou le désarmement, contrastent vivement avec celles du gouvernement Reagan. Ce besoin de changement, tant social que politique, avait commencé à se manifester dès le début des années 60. Il s'était traduit par l'ascension de l'Union du centre et l'élection de Georges Papandreou en 1964. Il avait été réprimé par la force, au temps de la dictature des colonels, et s'était spontanément

124 *Ibid.*
125 *Ibid.*

évaporé après l'effondrement de la junte, et au cours de la période qui suivit immédiatement la disparition de celle-ci. Traumatisés par sept années de soumission aux militaires, les Grecs ne voulaient pas s'engager sur une voie qui pourrait mener au retour de ceux-ci dans l'arène politique. Tout aussitôt après la chute de la dictature, Caramanlis était considéré par une large partie de l'opinion, et même par bien des gens de gauche, comme le seul homme capable de sortir la Grèce de la crise, et de prévenir le retour des tanks dans les rues. La droite avait capitalisé sur ce profond sentiment d'insécurité pour faire une rentrée en force. Lors des premières élections libres organisées en novembre 1974 -quatre mois à peine après la déroute de la junte- la Nouvelle démocratie, dirigée par Caramanlis, l'avait emporté haut la main en obtenant 54 % des voix et 220 sièges sur 300 au Parlement.

L'arrivée au pouvoir de Papandréou inquiète quelque peu les Occidentaux. L'objectif du PASOK n'était-il pas de rendre une politique indépendante à la Grèce ?

« Dans le cas de la Grèce moderne l'ingérence étrangère était une caractéristique principale de la vie politique. En effet tout effort pour comprendre le comportement politique grec doit inclure une analyse des politiques de ces puissances qui en de nombreuses occasions ont avec succès protégé, influencé, contrôlé ou sauvé, bref patronné la Grèce »[126]. La puissance étrangère qui dominait la scène politique grecque était toujours celle qui jouissait d'une primauté navale en Méditerranée orientale puisque le pays ne peut pas être efficacement défendu par la mer. Ce fut donc la Grande-Bretagne qui joua le rôle du patron depuis le début de la guerre de libération en 1830 jusqu'en 1947, année où elle fut remplacée dans ce rôle tout comme dans le rôle de la première puissance navale en Méditerranée orientale par les États-Unis[127]. Les Grecs ont fait un bilan globalement négatif de l'ingérence des puissances étrangères, toutes occidentales, dans les affaires de leur pays et c'est la raison pour laquelle les thèses indépendantistes et antioccidentales du PASOK jouissent d'une telle audience. Le gouvernement socialiste formé à la suite de la victoire du PASOK aux élections du 18 octobre 1981 a démontré que l'assouplissement des positions socialistes avant les élections n'était pas une manœuvre pour assurer la victoire mais un tournant réaliste sincère des amis de Papandréou qui s'est accentué après les élections. L'indépendantisme du PASOK se réduisait

126 Theodore COULOUMBIS, Theodore KARIOTIS, Fotini BELLOU, *Greece in the Twentieth Century*, Routledge, 2003

127 Le patron du camp vainqueur, les États-Unis continuait après la fin de la guerre civile à exercer une ingérence directe dans la vie politique et économique grecque.

désormais à la recherche d'une autonomie de la Grèce au sein des organisations internationales dont elle est membre[128].

Papandréou fait également des réserves quant à l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN car il craint de voir alors se produire un durcissement des blocs et une recrudescence des pressions soviétiques sur la Yougoslavie.

Dans le fond, les reproches que formule Papandréou, quant au rattachement de la Grèce à l'OTAN, sont directement liées à son attitude envers la Turquie. Il soutient que la menace la plus redoutable pour la sécurité de la Grèce provient des Turcs et non des Soviétiques — et c'est une vue que partagent bien d'autres personnalités politiques grecques. Il a demandé que l'OTAN garantisse la frontière orientale de la Grèce — en particulier un chapelet d'îles grecques au large des côtes turques — et que cette organisation cesse de prendre parti pour la Turquie dans les querelles qui opposent les deux pays au sujet de la mer Égée. Ce litige englobe un lacis complexe de questions relatives aux droits de souveraineté sur les eaux, le plateau continental et l'espace aérien situés entre les côtes grecques et turques. La racine du problème gît dans le fait que des centaines d'îles grecques sont éparpillées sur toute la mer Égée, parfois à quelques kilomètres de la côte turque. D'une façon générale, la Grèce a tendance à réclamer un droit de souveraineté jusqu'à une limite située à 9 kilomètres des rivages turcs. La Turquie, en revanche, revendique des droits jusqu'à une ligne de démarcation qui passerait par le milieu de la mer Égée. Cette divergence de vues est au cœur des discussions sur l'exercice des droits relatifs au plateau continental, et à la navigation civile dans l'espace aérien ; il s'y ajoute une rivalité entre les deux pays, à propos de leur rôle respectif au sein de l'appareil de commandement de l'OTAN. Le premier Ministre grec allègue qu'en raison de l'appartenance de la Grèce à l'organisation, les troupes grecques se trouvent structurées et déployées de manière à faire face à une menace venue des pays du Pacte de Varsovie et non pas de la Turquie et, selon lui, c'est de celle-ci que risque, le plus vraisemblablement, de venir une attaque contre la Grèce.

Avant les élections, à certains signes légers, on pouvait penser que les relations gréco-turques allaient s'améliorer. La Turquie avait assoupli sa position quant au retour de la Grèce au sein de l'organisation militaire de l'OTAN. En retour, au mois de mars, la Grèce avait allégé les restrictions qu'elle avait imposées au survol de la mer Égée. Ces événements avaient donné

128 Dimitras PANAYOTE. « La Grèce en quête d'une politique indépendante. » *In: Revue française de science politique*, 33e année, n°1, 1983. pp. 109-132

quelque espoir de voir les relations bilatérales se rétablir peut-être progressivement après les élections. Or, la victoire de Papandréou a rendu moins probable un progrès dans ce sens. En fait, il existe un réel danger de voir les tensions entre la Grèce et la Turquie s'aggraver à nouveau si le nouveau premier Ministre saisit l'occasion de rallier autour de lui son opinion publique à propos de l'affaire égéenne.

Enfin Papandréou était pressenti comme devant mettre l'accent, plus que ses prédécesseurs, sur la coopération entre pays balkaniques. En particulier, il était prévu qu'il soutienne vivement l'idée d'une dénucléarisation des Balkans que prônaient avec vigueur les Roumains et les Soviétiques dans le passé et qui est reprise par le chef du parti bulgare, Todor Zhivkov[129]. Si la suggestion rallie des suffrages— comme cela pourrait fort bien se faire, étant donné le sentiment général d'opposition au nucléaire, dans les pays occidentaux — on verrait augmenter la pression exercée par les partisans du retrait des armes nucléaires actuellement déployées en Grèce. Reste à savoir si une politique active d'Athènes dans la région peut rencontrer le soutient de la Communauté économique européenne.

B. L'intégration de la Grèce : Une politique sud-orientale communautaire renforcée ?

- Une politique balkanique communautaire ?

L'intérêt de l'Europe occidentale va au-delà de la seule dimension européenne. Le journal italien *Tribuna Tedesca* qui traduit des articles de la presse allemande et daté du 6 juin 1979 le souligne dans son éditorial. « Le territoire hellénique, les îles de la mer Égée et de la Crète offrent, tout comme la position de la Grèce dans le Bosphore qui voit constamment croiser des unités de la marine de guerre soviétique, plusieurs possibilités dans le secteur de la politique de sécurité »[130].

D'ailleurs, la Grèce insiste sur sa position géographique comme porteuse d'opportunité pour la Communauté. « La Grèce souhaite contribuer au maximum de ses possibilités à la réalisation de l'idée européenne dans laquelle elle croit profondément. Sa position géographique, son passé politique, son niveau culturel favorisent le développement de relations économiques et culturelles plus amples avec l'aire balkanique et l'aire

129 Stephen LARRABEE. « La Grèce : les nouveaux choix. « In: *Politique étrangère* N°4 - 1981 - 46e année pp. 891-903.

130 AHCE, E. Martino, Dossier n°85, Grèce, "Adesione della Grecia alla Comunità Europea", *Tribuna Tedesca*, 6 giugno 1979

méditerranéenne ». « La Grèce est à l'avant-poste de la frontière de l'Europe et le balcon du Marché commun sur la Méditerranée »[131].

Elle lie sa démarche à l'adhésion à son initiative pour la coopération balkanique. Dans la brochure éditée en 1980 pour vanter les mérites de l'adhésion de la Grèce, le gouvernement insiste sur le fait que « l'adhésion de la Grèce à la Communauté est loin de constituer un obstacle au développement de formes de coopération avec d'autres groupes de pays » mais en rajoutant très prudemment, « dans la mesure où la conjoncture s'y prête »[132]. Athènes a compris la leçon de Belgrade.

Ce n'est donc pas sur les Balkans que le gouvernement d'Athènes met l'accent. Pour lui, en raison de sa « situation géographique », la Grèce a établi des relations étroites avec le monde arabe. Pour la Grèce, c'est là, un des atouts essentiels de sa candidature. La Communauté sera en mesure de développer ses relations politiques et économiques avec cette partie du monde qui, du fait de la crise énergétique, « chaque jour d'avantage », revêt une importance accrue. La Grèce est en mesure de constituer un relais entre la Communauté et le monde arabe. Pour la Grèce il ne fait nul doute que la présence économique et financière de la CEE, jusque-là, « indubitablement » limitée dans le monde arabe, va connaitre un élargissement et une expansion sur de nouvelles bases dynamiques. La brochure rajoute que les relations traditionnelles, étroites et amicales de la Grèce avec les pays arabes et les pays en voie de développement en général, de même que sa situation géographique, lui confèrent des avantages particulier devant contribuer à travers la coopération politique à l'élargissement et à la promotion des relations communautaires avec ces pays.

En effet, Athènes est la seule capitale communautaire en 1983 où Israël n'a pas d'ambassade. Ces liens privilégiés entre la Grèce et les pays arabes ont été bien réels pendant la guerre de 1973, quand le gouvernement grec – tout comme son homologue turc- a refusé aux États-Unis l'utilisation de leurs bases pour aider Tel-Aviv, mais a autorisé le survol des avions soviétiques qui allaient au secours de l'armée égyptienne. La Grèce a été alors exclue du boycottage pétrolier de l'Ouest par les Arabes ; ses écoles militaires ont continué à recevoir des cadets arabes et les compagnies grecques de travaux publics jouent un rôle très important dans la construction des pays arabes. Ces liens sont devenus plus importants avec l'arrivée au pouvoir du PASOK. L'occidentalisation des positions du PASOK pendant les trois premières

131 AHCE, E. Martino, Dossier n°85, Grèce, Grecia Documentazione, "Con l'ingresso della Grecia nasce l'Europa dei Dieci", Ambaciata di Grecia, 1980

132 AHCE, E. Martino, Dossier n°85, Grèce, *La Grèce et la Communauté, Op. Cit.* page 79

années de la décennie 1980 n'a pas affecté ses liens avec le monde arabe[133]. Le nouveau gouvernement attendait de l'Irak et de la Lybie des investissements, des prêts et du pétrole pas cher.

Si la Grèce met l'accent sur le monde arabe c'est parce qu'elle compte beaucoup sur celui-ci pour acquérir les devises requises pour acquitter ses dettes. L'accueil extrêmement chaleureux et avec des honneurs de chef d'État que Papandréou a réservé à Arafat en décembre 1981, n'était pas désintéressé[134]. Dans le domaine de la défense nationale qui absorbe 5.5% du PNB de la Grèce[135] -le pourcentage le plus élevé au monde- les socialistes grecs souhaitaient une diversification des sources d'armement afin de diminuer sa dépendance à l'égard des États Unis. La France en 1981 avait le triple avantage de posséder une industrie d'armement indépendante, d'être socialiste et dans le Marché commun. Pour preuve de l'importance que le gouvernement grec accordait à réunir ces conditions de sa politique étrangère, signalons que les seuls contacts internationaux au niveau sous-ministériel et technique, pendant ces cent premiers jours, ont été pris avec l'Irak pour conclure un accord sur l'approvisionnement en pétrole et sur des investissements arabes en Grèce et avec les autorités françaises compétentes pour l'établissement d'une entreprise franco-hellénique d'armements, qui aboutirent à un accord quelques mois plus tard[136].

Depuis la création du PASOK, les analyses des socialistes grecs insistaient sur l'appartenance du pays à trois espaces géopolitiques : l'Europe, les Balkans et la Méditerranée. Pendant les sept ans passés dans l'opposition, Papandréou accusait constamment la Nouvelle Démocratie de Caramanlis de négliger les deux autres espaces, et de ne s'occuper que du monde occidental. Une fois au pouvoir, les socialistes grecs ont tenu à rééquilibrer les relations du pays, quoiqu'il ne soit plus question de privilégier l'espace méditerranéen et les relations avec le Tiers monde. Les relations avec l'Occident tiennent toujours la première place. Selon les analyses du gouvernement grec, les pays de la CEE ont modifié leur politique étrangère depuis 1974 affirmant de plus en plus leur indépendance vis-à-vis des États Unis. Pour le PASOK et Papandréou qui s'opposent toujours « à l'impérialisme américain », l'autonomisation de la politique internationale du pays pourrait être mieux acquise au sein de la Communauté qu'en dehors de celle-ci. Le PASOK considère que les relations de la Grèce avec les pays de l'Est doivent tenir compte de trois facteurs très importants : le rôle du Parti

133 Yasser Arafat a été le premier visiteur officiel après les élections
134 Dimitras PANAYOTE, « La Grèce en quête d'une politique indépendante. « Op. Cit.
135 *Ibid.*
136 *Ibid.*

Communiste grec – pro moscovite – dans la vie politique ; la présence de la flotte soviétique en Méditerranée orientale ; et le besoin de s'appuyer sur l'URSS pour promouvoir la cause chypriote- en dépit de la neutralité de l'Union soviétique vis-à-vis de tout différend gréco-turc, puisque Moscou, on l'a vu, tient beaucoup à ses liens avec la Turquie. Ces trois raisons en dissimulent une quatrième bien plus importante : le tiers-mondisme idéologique du PASOK s'est toujours traduit par une sympathie pour l'Union soviétique et une violente critique de « l'impérialisme américain. » Ainsi lors des événements polonais, au lieu de saisir l'occasion de se distancier du KKE et de rejeter leur image de « compagnon de route » du communisme, ils se sont contentés d'exprimer leur « tristesse » et leur « inquiétude » pour « l'évolution dramatique en Pologne », ainsi que leur souhait de voir les « pays cosignataires de l'acte final des accords d'Helsinki s'abstenir de toute ingérence dans les affaires internes de ce pays. » Le gouvernement Papandréou s'en est tenu à cette seule déclaration exprimée cinq jours après le putsch polonais : le même jour, le 18 décembre 1981, il a refusé la discussion de l'affaire polonaise au Parlement « faute d'informations suffisantes. » Quelques jours plus tard, le 5 janvier 1982, Papandréou a renvoyé son secrétaire d'État aux affaires étrangères, Fotilas, pour avoir cosigné la déclaration de la CEE qui condamnait sévèrement le système des pays communistes, s'en prenait au rôle de l'URSS et suggérait des rétorsions économiques ultérieures. Fotilas était « en violation de directives » et Athènes ne se considérait pas engagée par ce texte[137]. Le gouvernement grec espère que son attitude sera récompensée au niveau diplomatique et commercial. Pourtant, la condamnation sévère du coup d'État polonais par la junte turque n'a pas empêché que la visite d'Evren en Bulgarie et en Roumanie précède celle de Papandréou. Pire encore, les Soviétiques semblent peu disposés à se rendre à Athènes en visite officielle, bien que l'ancien Premier Ministre grec – devenu le Président Caramanlis – ait précédemment visité Moscou. Les Grecs espèrent aussi favoriser une relance de la Conférence Balkanique, cette fois ci dans le but de dénucléariser la région et de développer les échanges culturels et commerciaux entre la Bulgarie, la Yougoslavie, la Roumanie et la Grèce. Or cette idée, chère déjà à Caramanlis, n'a pu se réaliser à cause de l'opposition de la Bulgarie, manipulée en sous-main par l'URSS mais aussi du fait de ses problèmes bilatéraux avec Athènes au sujet du partage des eaux de la rivière Nastos. Pourtant ce n'est pas faute à partir de 1980 d'essayer de régler le problème[138]. La Bulgarie en 1981 appelle elle aussi à la création d'une péninsule balkanique dénucléarisée qui comprendrait la Roumanie, la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie. Le concept, bien que déjà lancé par la

137 *Ibid.*
138 EN 1680, Telex, Athènes le 18.09.1980, *note spéciale*

Roumanie dès 1957 restait original dans le discours de la Bulgarie. C'est pourquoi Papandréou et Ceausescu se sont mis d'accord pour commencer la préparation d'une Conférence Balkanique sans la Bulgarie[139]. Les réunions d'experts dans le cadre de la Coopération balkanique vont se continuer jusqu'à la fin des années 1980. Même si les résultats au sein de ce forum institutionnalisé n'étaient pas spectaculaires, la coopération régionale progressait à tout petits pas[140].

D'un autre côté la Grèce ne peut empêcher que la partie nord de Chypre s'autoproclame république indépendante (République Turque de Chypre du Nord, ou RTCN) en 1983. Elle est reconnue comme telle seulement par la Turquie, tandis que pour le reste du monde elle est un territoire occupé.

- La Grèce dans l'Alliance atlantique

Au sein de l'Alliance atlantique, Papandréou entend poursuivre une politique semblable à sa politique communautaire. L'OTAN doit reconnaître le « statut spécial » de la Grèce. Cependant, le problème est ici plus compliqué car il vise directement un autre État membre, la Turquie. Le gouvernement d'Athènes se sent menacé par Ankara à l'Est et affirme qu'il ne peut pas « mener deux guerres à la fois »[141]. L'OTAN oblige la Grèce à disposer son armée au Nord, face aux pays communistes.

Les autres pays du Pacte atlantique – et surtout les États-Unis – considèrent cette « menace turque » exagérée, vu la situation grave dans laquelle se trouve le pays et les tensions internes qui ont abouti au coup d'état militaire du 12 septembre 1980. Papandréou insiste pourtant en mettant l'accent sur une Ostpolitik turque qui depuis 1964 et encore plus depuis 1974 a fait de la Turquie la première bénéficiaire de l'assistance soviétique dans le Tiers monde. Dès lors Ankara aurait beau jeu de faire valoir la menace du « grand voisin du nord » pour obtenir l'aide occidentale en matière militaire.

Sur la question de Chypre, officiellement, tous les gouvernements grecs ont considéré l'affaire chypriote comme un problème bicommunautaire – et non pas bilatéral entre la Grèce et la Turquie. Ainsi, Athènes soutient toujours les positions du président et de la majorité parlementaire de Chypre, même quand elle s'y oppose, en principe. Le nouveau gouvernement grec continue bien cette tradition : Papandréou s'opposait aux « idées

139 T. VEREMIS, "Regional Cooperation in the Balkans. Lessons from History" papier présenté à la conférence sur *la Communauté européenne et les Balkans de l'EKEM-ELIAMÊP*, Corfou, juillet 1993.

140 *Ibid.*

141 *Ibid.*

Waldheim »[142] qui allaient servir de base pour la reprise des pourparlers intercommunautaires – mais il a officiellement soutenu le Président Kyprianou qui les a partiellement acceptées. Au début de 1982, le gouvernement socialiste a même pris l'initiative d'une internationalisation du problème chypriote : l'ex-chancelier allemand Willy Brandt a été invité à explorer la possibilité d'un retrait immédiat des troupes turques qui seraient remplacées par une force de l'ONU entièrement financée par la Grèce. Cela, espérait-on, devrait amorcer un dialogue intercommunautaire efficace qui pourrait aboutir plus facilement à un accord. Malheureusement, quelques mois plus tard, le Président chypriote, afin d'assurer sa réélection, en février 1983, a conclu un accord électoral avec le PC prosoviétique (AKEL). Selon les termes de cet accord, la formule de l'internationalisation – qui ne donnait aucun rôle à l'URSS- serait écartée au profit du dialogue direct intercommunautaire sur lequel Moscou peut exercer une influence par le biais de l'ONU. Le Premier Ministre grec, n'ayant pas été averti avant la conclusion de cet accord, l'a désavoué : une nouvelle crise se manifestait dans les relations entre Athènes et Nicosie et la résolution du conflit chypriote s'éloignait[143].

C. Les tensions gréco-turques au sein de la Communauté : l'affaire Fourcade

- La question de la politique commerciale

La Grèce en intégrant la CEE se doit de devenir un membre « loyal »[144] de la Communauté. C'est-à-dire qu'elle ne doit pas faire passer ses problèmes avec la Turquie devant l'intérêt général. La Grèce ne doit pas faire obstacle à une éventuelle adhésion turque.

Pour Athènes, la question de l'intégration turque est un faux problème[145]. Dans l'immédiat, les principaux impacts se portent sur la politique commerciale et dans le domaine des relations extérieures suite à l'adoption par Athènes des accords et de toutes les autres obligations de la Communauté envers les pays tiers.

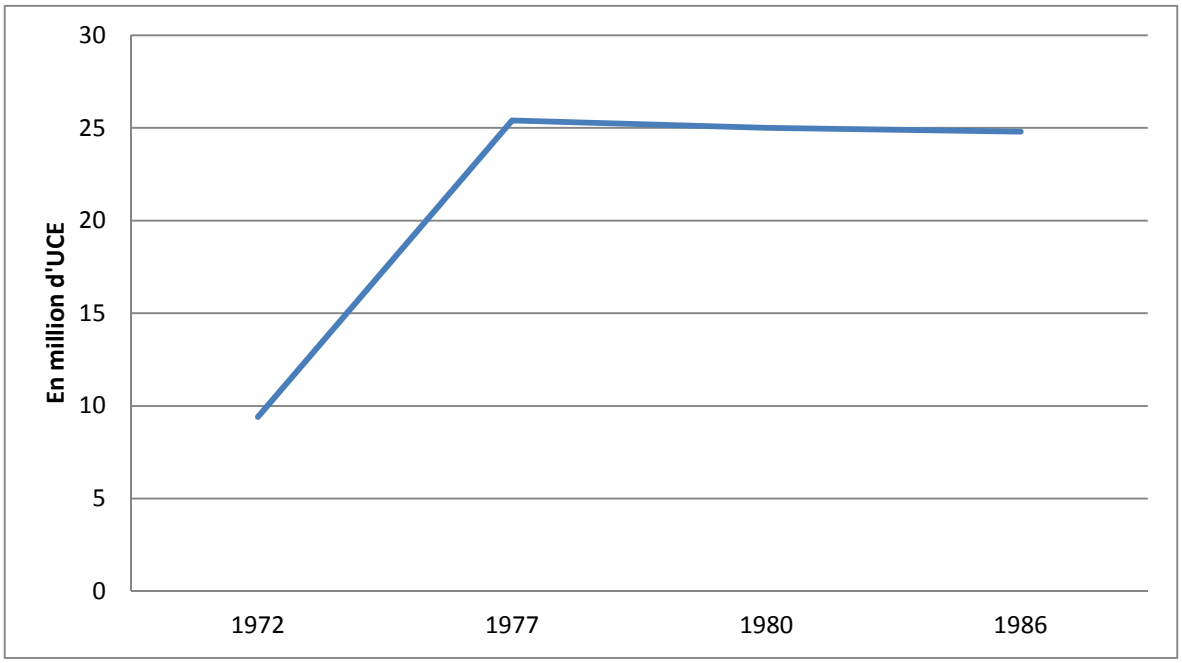
Pour la politique commerciale commune, la Grèce souhaite adopter le régime communautaire de libération des importations à la fin de sa période transitoire de cinq ans. Par ailleurs, Athènes souhaite mettre en place immédiatement le régime spécial, prévu par décision du Conseil en 1975, à l'égard des pays à Commerce d'État.

La durée des accords commerciaux en vigueur conclus par la Grèce avec les pays à Commerce d'État ne dépasse par les cinq ans. En effet, ceux-ci restent en vigueur jusqu'au 31

142 *Ibid.*
143 *Ibid.*
144 AHCE, E. Martino, Dossier n°85, Grèce, Grecia Documentazione, Op. Cit.
145 AHCE, BAC 50/1982 n° 55, Le Parlement, *Commission parlementaire mixte CEE- Grèce*, « XIIème session, 22 – 24 novembre 1976 », Reichstag Berlin, Op. Cit.

décembre 1980, date à laquelle la Grèce les dénonce. Étant donné qu'il s'agit d'engagements pris avant le début des négociations avec la CEE, la Grèce affirme que ceux-ci resteront d'application quand nécessaire après le 31 décembre 1980. De plus, elle ajoute que au regard de l'importance de son commerce avec les pays socialistes, elle souhaite qu'après l'entrée en vigueur de l'Acte d'adhésion, certains accords puissent être renouvelés pour trois ans à l'exception de dispositions régissant le commerce de certains produits dont les textiles et la fonte d'acier. Bien que la Communauté en 1980 n'ait pas avancé dans ses négociations avec le CAEM, la Grèce a des négociations en cours avec la Roumanie en vue d'un accord commercial. En outre, en dépit d'absence de relations contractuelles, les relations commerciales entre la Communauté et les pays du CAEM depuis 1972 connaissent une augmentation soutenue[146]. Cependant, à partir de 1977, le ralentissement de l'économie des pays du bloc soviétique devient manifeste. La crise énergétique atteint les pays à économie dirigée. Des pays comme la Roumanie, par exemple, stoppent tous les achats à l'étranger.

Échanges CEE-CAEM[147]



La plus grande partie des exportations des Pays du CAEM vers la Communauté est constituée par des produits transformés, des produits énergétiques et des matières premières. La Grèce

146 AHCE, E. Martino, Dossier n°85, Grèce, *La Grèce et la Communauté*, Ministère des Affaires étrangères, Direction des affaires communautaires, Athènes 1980, page 76 et Gérard LAFAY, dans *Réforme et échanges extérieurs dans les pays de l'Est*, sous la dir. De Wladimir ANDREFF, L'Harmattan, 1990, page 150

147 *Ibid.*

par sa position géographique souhaite jouer la porte d'entrée de ces produits. L'adoption du TEC, considérablement inférieur au tarif douanier grec, la suppression du système de clearing ainsi que l'application des tableaux de contingentements de la Communauté devraient favoriser l'expansion des importations de la Communauté depuis le CAEM. D'ailleurs, nous avons vu que les importations de la Grèce depuis le CAEM n'ont cessé d'augmenter. Pour la Grèce il s'agit de l'effet de la position géographique du pays. Pour la Commission, il s'agit d'une politique concertée de Moscou pour accroitre la dépendance de la Grèce au bloc soviétique.

La Grèce, soucieuse de la spécificité de sa politique commerciale et de la situation de son économie tente de faire accepter aux Neuf la particularité des problèmes de l'économie hellénique. Dans un pays où 30% de la population active travaille dans le secteur primaire et qui a connu une inflation de 25% pendant les trois années qui ont précédé l'adhésion, une augmentation des prix agricoles de l'ordre de 10 à 15% décidée par la Communauté, est difficilement tolérable. De surcroit, les produits agricoles méditerranéens ne sont pas bien protégés par la Politique agricole commune, ce que prétendent aussi les autres partenaires méditerranéens. Enfin, la Grèce est avec l'Irlande, le pays le moins développé de la CEE. Reconnaitre la spécificité du problème grec équivaut, aux yeux de Papandréou, à doter la Grèce d'un « statut spécial »[148] au sein de la Communauté qui permet d'y rester tout en traitant de façon satisfaisante ses problèmes. Le gouvernement grec a soumis à la CEE un mémoire[149] avec toutes ses revendications, auquel la Commission a apporté une réponse qui ne le satisfait qu'à moitié. Celle-ci a accepté toutes les demandes de financement du développement régional mais a refusé les revendications protectionnistes, qui équivalaient à des dérogations à certains articles du traité de Rome, et à la renégociation de l'acte d'adhésion de la Grèce. Cependant, aussi longtemps que ce statut spécial ne sera pas accordé au dixième membre, les Neuf doivent s'attendre à une violation unilatérale des traités communautaires par la Grèce, comme l'ont d'ailleurs déjà fait, à maintes occasions presque tous les pays membres. En effet, le gouvernement socialiste est décidé à utiliser l'adhésion de l'Espagne pour faire admettre ses revendications.

148 *Ibid.*
149 *Ibid.*

- L'adhésion grecque et la définition du territoire de la CEE

Outre la volonté de la Grèce de faire reconnaitre son statut spécial au sein du Marché commun, une autre conséquence de l'adhésion d'Athènes c'est la nécessaire redéfinition du territoire douanier de la Communauté.

Dans le programme général de la Commission pour 1981, présenté au Parlement européen par Gaston Thorn, on lit au paragraphe 10 « Union douanière » ; « l'accomplissement de l'Union douanière en tant qu'instrument important de la Communauté dans l'exercice de ses attributions en matière de politique économique extérieure, se fera sur la base du programme de travail déjà arrêté pour 1981 ».

Pour que l'Union douanière prenne son plein effet, il fallait toutefois combler une lacune importante : la définition du territoire douanier de la Communauté. C'est la raison pour laquelle, par lettre du 19 novembre 1980, le Président du Conseil des Communautés européennes a consulté le Parlement européen, conformément à l'article 235 du Traité sur la proposition de la Commission au Conseil, relative à un règlement concernant la définition du territoire douanier de la Communauté. Le Président du Parlement a renvoyé cette proposition à la Commission des relations économiques extérieures le 9 décembre 1980. Le 27 janvier 1981, la Commission REX a nommé Marie-Madeleine Fourcade rapporteur. Elle a examiné cette proposition au cours des réunions des 13 avril et 11 mai 1981. Le 13 mai 1981, la Commission REX adopte la proposition de résolution par 20 voix contre 0 et 1 abstention[150].

L'une des raisons principales qui motive cette résolution est l'absence de définition exacte du territoire douanier. Cette lacune avait déjà fait l'objet d'un règlement en 1968[151], mais si celui-ci amorce une définition de territoire communautaire en employant pour la première fois le mot de « territoire », il ne prend fait et cause que pour ce qui est indiscutable et ne résout pas les problèmes que pose une telle définition. Autrement dit, il élude le problème extraterritorial, sans pour autant considérer le problème territorial dans son ensemble. La notion géologique est connue depuis près d'un siècle – le terme Plateau continental ayant été employé pour la première fois en 1887 par Mill- et sa notion juridique est née après la deuxième guerre mondiale, des recherches pétrolières en mer. La convention de Genève du 28 avril 1958 – entrée en vigueur le 10 juin 1964 –l'a explicitée dans son paragraphe IV. Or le Traité de Rome, n'y fait pas mention – pour des raisons évidentes de chronologie- et par la

150 AHCE, BAC 41/1980 n°65, Parlement européen, Documents de séance, 1981 – 1982, Rapport sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc., 1-630/80) concernant un règlement relatif à la définition du territoire douanier de la Communauté, Rapporteur : Mme Marie-Madeleine FOURCADE, Document 1-234/81, 27 mai 1981

151 *Ibid.* page 9

suite, il n'en fut plus question. A-t-on craint alors de porter atteinte aux principes de liberté en limitant les droits souverains des États membres en la matière ? Toujours est-il qu'il a fallu attendre septembre 1970 pour qu'une réponse positive à l'applicabilité de l'union douanière au Plateau continental soit présentée officiellement. A l'évidence, l'exclusion du Plateau du champ d'application du Traité « reviendrait à reconnaitre l'existence aux confins de nos côtes d'une zone économique séparée qui ne serait pas soumise aux dispositions du Traité et qui devrait dès lors être considérée comme « pays tiers » pour l'application du Traité de Rome »[152].

Or malgré une telle situation, la nouvelle réglementation proposée par la Commission ne fait plus référence au Plateau continental des États membres. Du moins telle est l'interprétation du Parlement européen. Pour ce dernier, la Commission a réglé la question bien trop vite dans son règlement de 1968. Le régime douanier du Plateau continental ne présentant d'intérêt qu'à l'égard des produits qui peuvent en être extraits, il se confond donc en fait avec la réglementation communautaire en matière d'origine et n'a plus à être évoqué dans le règlement portant définition du territoire douanier de la Communauté. Donc, à partir du moment où le régime douanier appliqué aux produits que l'on en tire se trouve réglé sur le plan de l'union douanière, c'est bien là l'essentiel et la Commission recommande d'en rester là. Le Parlement, cependant ne l'entend pas ainsi, il rappelle qu'il s'agit d'un « domaine encore instable malgré la Convention internationale de Genève […] et l'on sait que toute occasion est bonne pour le remettre en question en raison de la convoitise bien légitime qu'il suscite »[153]. Et faisant référence à la Grèce et à ses îles, les parlementaires européens estiment que celle-ci a le droit aux 12 miles et à une zone économique de 200 miles et que cependant, étant donné qu'en Méditerranée, les îles « ne peuvent disposer de tels espaces sans empiéter sur les droits des autres États, seule la méthode de l'équidistance, qu'ils élèvent au rang de principe général objectif, permettra de départager les riverains »[154]. « Or ce qui est vrai pour la mer Méditerranée est vrai pour la mer Égée où les îles grecques formant de véritables chapelets doivent disposer d'un plateau continental soumis à la méthode de l'équidistance, ce qui est contesté par la Turquie »[155]. De l'avis du gouvernement turc, les différends qui opposent la Turquie et la Grèce sur la mer Égée ne peuvent être résolus que par voie de

152 *Ibid.* page 19
153 *Ibid.*
154 *Ibid.* page 21
155 *Ibid.*

négociation et ce, dans un climat de confiance réciproque. Turquie et Grèce se parlent depuis le retour des militaires au pouvoir. Et la Communauté se tient à l'écart de ce conflit.

Or le 19 aout 1981, la Direction générale des Relations extérieures est saisie d'un document par lequel la délégation de la Turquie estime « qu'il est du moins surprenant que la Commission ait jugé utile d'inclure dans sa proposition un élément susceptible d'avoir des conséquences sérieuses » sur les relations existantes entre la Turquie et un État membre de la Communauté. En effet, en proposant une refonte des dispositions en vigueur depuis 1968, la Commission a inséré, dans le premier paragraphe de l'Article Premier de sa proposition, une expression qui serait non seulement contraire à la Convention de Genève de 1958 sur le droit des mers, mais qui pourrait aussi remettre en cause un autre traité international et conduire même à un conflit politique dans lequel la Communauté serait impliquée. Suite à un entretien téléphonique que les services compétents de la Direction générale des Relations extérieures ont eu avec ceux de l'Union douanière, il résulte que le premier paragraphe de l'Article premier sur règlement CEE n° 1496/68 du Conseil du 27 septembre 1968 relatif à la définition du territoire douanier de la Communauté actuellement en vigueur[156] est conçu comme suit: « le territoire douanier de la Communauté comprend les territoires suivants »: a été modifié comme suit par la Commission[157] « dans un souci de clarté : le territoire douanier de la Communauté comprend les territoires repris ci –après, y compris le cas échéant les eaux intérieures et les eaux archipélagiques qui s'y attachent, ainsi que la mer territoriale adjacente et l'espace aérien qui les surplombe ». Or c'est justement l'expression « eaux archipélagiques » qui a motivé la surprise de la Turquie, laquelle affirme:

« - que cette expression (notion) ne figure pas dans la Convention de Genève de 1958

- qu'une telle notion n'a été prévue dans le document de travail élaboré à la 3ème conférence des Nations unies sur le droit de la mer que pour les pays-archipels

- que d'autres pays (dont l'Espagne) ont demandé au cours de ladite conférence le droit de pouvoir bénéficier des droits découlant de la notion de "pays archipel" et que ces pays se sont heurtés à l'opposition de la majorité des États membres dont la France, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne »[158]. C'est entre autres sur la base des arguments juridiques qui précédent que la délégation de turque « espère que la Communauté consciente de la gravité de la

156 JO L 238 du 28.9.68
157 Proposition de règlement paru entretemps au JO n° C305 du 22 novembre 1980
158 AHCE, BAC 41/1890 n 63/4, Op. Cit.

question, fera le nécessaire afin que la notion "eaux archipélagiques", dénuée de toute base juridique, soit éliminée du projet de règlement. » Avant de répondre aux arguments avancés par les turcs, la direction générale des relations extérieure souhaite connaitre, avant le 7 septembre 1981, quand le Parlement européen doit être saisi de l'affaire, l'avis du service juridique. En outre bien que le libellé du premier paragraphe du premier article de la proposition de la Commission soit assez souple du fait de l'incise « y compris le cas échéant (…) les eaux archipélagiques », la Direction générale des Relations extérieures souhaiterait savoir si le Service Juridique sur la base des données fournies par le service de l'Union douanière a procédé matériellement lors de l'élaboration de cette proposition de règlement du Conseil, à un recensement des « eaux archipélagique » de chacun des États membres de la Communauté et des États en voie d'adhésion, et si oui lesquelles. Enfin dans le cas d'espèce, la Direction générale des Relations extérieures se permet de rappeler au service Juridique que, quel que soit le résultat du recensement évoqué, la Commission dans son avis transmis au Conseil le 29 janvier 1976, a défendu la thèse d'après laquelle « la Communauté européenne n'est pas et ne doit pas devenir partie dans les désaccords entre un État adhérant et un État tiers déterminé »[159].

L'avis du service juridique est demandé par la DGI les 19 et 25 aout 1981, il est rendu le 7 septembre et confirme que « la Grèce n'est pas considérée comme un État archipélagique et ne peut pas l'être ».

Mais le 23 octobre une note à l'attention de Durieux, chef du Cabinet du Président Thorn, fait état de nouvelles démarches des Turcs auprès de Lord Carrington, à la présidence du Conseil. La Commission répète que ce rapport n'engage que le Parlement. La proposition de la Commission est, quant à elle, conforme au droit international et ne devrait pas être de nature à susciter des préoccupations de la part du Gouvernement Turc[160].

- Le « fracas » Fourcade

La députée Fourcade trouve sa place dans l'Histoire contemporaine de la Turquie. Ce rapport que nous venons de décrire va donner lieu à des prises de position passionnées de la part de la presse turque. Ainsi, « les Grecs ont mis au point un nouveau stratagème pour impliquer la Communauté économique européenne dans sa dispute avec la Turquie. Où s'arrêtent les

159 AHCE, BAC 41/1980 n 63/4, Commission des Communautés européennes, DG I, « à l'attention de M. Ehlermann », Directeur général, *Comptabilité avec le droit international d'une « proposition de règlement du Conseil relatif à la définition du territoire douanier de la Communauté »*, présenté par la Commission au Conseil en date du 7 novembre 1980, Bruxelles le 19 aout 1981

160 *Ibid.*

frontières de la Communauté ? L'objectif est d'exclure la Turquie. Si le Rapport Français est accepté, alors une situation très dangereuse va voir le jour puisque la Grèce aura ses eaux territoriales élargies de 12 miles et les eaux internationales de la mer Égée deviendront grecques »[161]. « C'est le premier résultat de la Grèce devenue membre »[162].
Cox, dans un courrier, rappelle que les Turcs ont toujours été convaincus que les Grecs utiliseraient leur appartenance à la CEE pour obtenir un appui dans leur dispute avec la Turquie.

Le 17 septembre 1981 doit avoir lieu un débat au Parlement européen sur la proposition de la Commission relative au règlement sur la définition du territoire douanier de la Communauté[163]. Vu les implications d'un tel dossier et les implications politiques, la Direction générale 1 prépare de manière très précise l'intervention de Marjes lors de la session du Parlement. Lors de cette préparation, on rappelle les démarches de la Turquie auprès de la Direction général et de la présidence au sujet de certains points de la proposition de la Commission[164]. La Direction générale aux relations extérieures souhaite éviter autant que possible, qu'une proposition de la Commission dans un dossier aussi technique que celui de la définition du territoire douanier de la Communauté, puisse donner lieu à de nouvelles difficultés dans le cadre des relations avec la Turquie. C'est pourquoi, pour Duchateau, il parait indispensable que le représentant de la Commission au cours d'un débat public prenne ses distances à l'égard des éléments du contenu du Rapport Fourcade qui sont de nature à créer des difficultés entre la Communauté et un État associé. La neutralité de la Commission étant « traditionnelle dans ce genre d'affaires. » En tout état de cause, reprend Duchateau, il appartient au Conseil « de se prononcer sur la proposition de la Commission dont la neutralité devrait cependant être réaffirmée en public »[165].

La définition du territoire douanier de la Communauté telle qu'elle figure à l'article premier de la proposition de la Commission faisant l'objet du Rapport Fourcade comporte l'expression « Eaux archipélagiques » que la Turquie conteste et dont elle demande la suppression. Bien que la DGI n'ait pas répondu quant au fond de cette demande de la Délégation Turque, il apparait que l'expression « Eaux archipélagique » a été insérée dans la

161 AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, Information note, « Ref. Mrs Fourcade's fracas », Ankara, September 18, 1981, Necati Zincirkiran : Gunaydin
162 *Ibid, Cumhuriyet*
163 Règlement en date du 7 novembre 1980
164 AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, *Note à l'attention de M. Rhein*, « Débat au Parlement européen le 17 septembre 1981, Contentieux greco-turc », Bruxelles le 14 septembre 1981
165 *Ibid.*

proposition « dans le souci de ne pas négliger les possibilités ouvertes par le droit coutumier en la matière, droit qui est reflété notamment dans les articles 46 et suivants du texte de convention internationale issue de la conférence sur le droit de la mer. » « La définition coutumière des eaux archipélagiques »[166] ne serait donc pas applicable au cas de la Grèce.

Par une note du 12 aout 1981, la délégation de la Turquie a transmis à Denman copie d'une lettre adressée par la délégation turque à Simone Veil, Présidente du Parlement européen, au sujet de la question du plateau continental évoquée dans le rapport Fourcade ainsi que dans le paragraphe 6 de la proposition de résolution qui est soumise à l'approbation du Parlement le 17 septembre en ce qui concerne la définition du territoire maritime de la Communauté.

Dans cette proposition de résolution, le Parlement européen « attire l'attention sur le fait que les îles qui appartiennent aux États membres : Corse, Sicile, Sardaigne, Iles Grecques etc. doivent, elles aussi, être au bénéfice d'une mer territoriale, d'un plateau continental et d'une zone économique. »

La délégation turque attire l'attention de la Communauté sur les raisons qui, à son avis, font qu'il est impossible d'appliquer la législation douanière au plateau continental. Tant la DGI que le Service Union Douanière partagent entièrement le point de vue de la Délégation turque en ce sens que la proposition de la Commission ne vise pas à déterminer la limite des eaux territoriales des États membres, ni trancher dans la délimitation du plateau continental entre pays voisin, ceci fut, au reste, déjà dit à Fourcade par Narjes lors d'un premier échange de vue au sein de la Commission REX du Parlement européen, mais qui n'a pas été retenu par cette Commission. En dépit des efforts déployés par le représentant de la Commission, lors de l'examen par la Commission des Relations économiques extérieures du Parlement européen du Projet de Rapport de Fourcade, afin de maintenir la discussion au domaine effectivement couvert par la proposition de règlement, celle-ci « a néanmoins cru bon d'émailler son Rapport de considérations de caractère philosophique ou politique tout à fait étrangères au sujet »[167].

En effet, la proposition de règlement de la Commission avait pour objet d'intégrer dans le territoire douanier de la Communauté la mer territoriale des États membres, telle que définie

166 AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, DG1, *Note à l'attention de Monsieur Schwed*, « Note de la délégation Permanente de Turquie du 4 août 1981 », Bruxelles le 26 août 1981

167 AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, Service de l'Union douanière, *Note à l'attention de Sir Roy Denman*, « Proposition de règlement du Conseil relatif à la définition du territoire de la Communauté », Votre note IF2 n° 6619 du 20 août 1981, Bruxelles le 27 août 1981

par chacun d’eux, en tant que partie intégrante du territoire des dits États. Et de préciser que le plateau continental, qui n’est pas partie intégrante du territoire des États membres, n’est pas inclus dans le territoire douanier de la Communauté.

La proposition de règlement ne modifie en rien les rapports juridiques entre la Grèce et la Turquie.

Pour le service juridique de la DG I les 3000 îles et îlots éparpillées dans la mer Égée, mer demi-fermée, présentent des caractéristiques non comparables aux autres iles mentionnées dans la proposition de Résolution du Parlement. La Résolution reprend les revendications grecques avancées soit au cours des pourparlers bilatéraux turco-grecs, soit lors des travaux de la 3ème conférence sur le droit des mers. L'indivisibilité des îles grecques du continent grec est une affirmation soutenue par la Grèce. Si cette indivisibilité ne concernait que la souveraineté sur les iles, il ne saurait être question de différend à ce sujet, car cette souveraineté n'est pas mise en cause. Pour la Grèce, l'indivisibilité à plutôt un sens géographique dont le but est de refuser à la Turquie des droits sur le plateau continental au-delà des îles grecques situées à l'Est de la mer Égée, c'est-à-dire entre ces iles et le continent grec. Une telle interprétation de l'indivisibilité est contraire aux faits géographiques; en effet, ces îles et le territoire continental grec sont séparés par des zones de haute mer. Et le plateau continental sous la haute mer est sujet à un partage. C'est dans cet esprit et avec le souci de respecter le principe d'équité que la décision de la cour d'Arbitrage en 1977 sur la délimitation du plateau continental français s'étend au-delà des iles britanniques proches de la côte française et par conséquent ces iles sont entourées du plateau continental français.

Étendre les eaux territoriales grecques à 12 miles, revient à dire qu'approximativement 64% de la mer Égée appartiendra à la Grèce du fait de l'éparpillement des îles susmentionnées. Pour pouvoir accéder à la haute mer de plusieurs points des côtes turques, il faudra traverser les eaux territoriales grecques et tous les passages de la mer Égée vers la Méditerranée devront également se faire à travers les eaux grecques. Cela aura pour conséquence de fermer tout simplement la mer Égée à l'un des riverains, à savoir la Turquie. D'autre part, dans le cas de l'extension des eaux territoriales, environ la moitié du plateau continental Égéen restera dans les eaux territoriales grecques. Vu ces effets très négatifs sur ses intérêts vitaux, la Turquie a fait savoir à plusieurs reprises qu'elle ne reconnaitra en aucune manière une extension territoriale grecque de 12 milles et qu'une pareille décision de la part de la Grèce donnera lieu à une situation d'une gravité extrême. Si la méthode d'équidistance préconisée au

paragraphe 63 du rapport pour départager les riverains est appliquée entre les iles grecques situées à l'est de la mer Égée et les côtes turques, la quasi-totalité du plateau continental égéen sera accordé à la Grèce. Car ces iles se trouvent très près des rives turques. Inutile de dire que cela équivaut à méconnaitre, voire bafouer le principe d'équité. Elever le principe d'équidistance au rang de principe général va à l'encontre du droit international. En effet, la Cour internationale de Justice, lors du procès de 1969 relatif au différend continental de la mer du Nord, a souligné que cette méthode n'était qu'une des méthodes de délimitation et que toute délimitation devra être conforme au principe d'équité. D'autre part dans le cadre de la décision citée ci-dessus de la cour d'arbitrage concernant le plateau continental de la Manche, la délimitation est faite non pas entre les iles britanniques et les côtes françaises, mais entre les deux territoires continentaux. Le rapport préconise en outre que le plateau continental soit inclus à la définition du territoire douanier. Cette proposition est contraire au statut juridique du plateau continental. Car la législation douanière ne s'applique que là où l'État exerce sa souveraineté. Or, les droits d'un État sur le plateau continental sont limités à la seule recherche et exploitation des ressources naturelles du fond marin. C'est pour cette raison qu'il n'est pas possible d'appliquer la législation douanière aux fonds marins. Enfin il est à souligner que les prétentions selon lesquelles les îles grecques devront être dotées des eaux territoriales de 12 milles, que les riverains doivent être départagés grâce à la méthode de l'équidistance sont des considérations qui ne concernent « pas de près la définition du territoire douanier »[168].

La Commission s'inquiète de l'écho que le Rapport Fourcade a pu avoir dans l'opinion turque et grecque. Une avalanche de réactions négatives a lieu dans la presse turque entre le 17 septembre et le 21 septembre. Le rapport Fourcade fait la « une » des grands quotidiens turcs. « Le Parlement européen aux ordres de la Grèce : il a adopté à l'unanimité la thèse grecque sur la mer Égée »[169] ou bien « La Turquie ne peut pas permettre que l'Égée devienne un lac grec »[170] et encore « La Grèce veut faire de la question de l'Égée un différend Turquie-CEE »[171].

168 AHCE, BAC 41/1890 n 63/4, Commission des communautés européennes, *à l'attention de M. Haferkamp*, « note de la délégation permanente de Turquie au sujet de la proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement à la définition du territoire douanier de la Communauté », Bruxelles le 24 aout 1981

169 AHCE, BAC 41/1980 n° 63/4, Commission des Communautés européennes DG1, *à l'attention de M. Duchateau*, « Répercussions dans la presse turque du Rapport Fourcade », Bruxelles, 4 novembre 1981

170 *Ibid.*

171 *Ibid.*

Le Rapport Fourcade constitue un élément test permettant aux Turcs de démontrer le bien-fondé de ce qu'ils ont toujours pensé et soutenu : l'adhésion de la Grèce à la CEE n'a d'autres motivations que politiques. Elle permet à la Grèce de communautariser ses différends avec la Turquie. En cherchant à étendre sa souveraineté sur toute la mer Égée à travers la Communauté, la Grèce essaie d'obtenir indirectement ce qu'elle n'a pas pu obtenir directement au cours des conférences du droit de la mer.

Du reste, dit-on toujours, l'importance attribuée par l'opinion publique au rapport Fourcade est révélatrice : on dirait que la Grèce a gagné une grande victoire sur les Turcs. Les Parlementaires grecs au Parlement européen s'embrassent après le vote[172].

Quelle que soit la valeur juridique de la résolution du Parlement, une extension des eaux territoriales et du plateau continental de la Grèce sans l'accord de la Turquie est inacceptable pour la Commission.

Le mot « casus belli » n'est pas prononcé par la presse turque mais est sous-entendu : « les Grecs n'entendent que le langage de la canonnière »[173]. Et ce malgré les déclarations apaisantes du Ministre grec des affaires étrangères, Mitsotakis, qui minimise l'impact des résolutions du Parlement et essaie de mettre en lumière l'équilibre des forces en mer Égée[174].

Le rôle de Marie-Madeleine Fourcade est vu comme un instrument dans la main des Grecs et on ironise sur certaines de ses affirmations. Par exemple, l'interview qu'elle a accordée au *Hurriyet* où elle aurait affirmé : « Pourquoi les Turcs, qui ont des centaines de kilomètres de côtes, se préoccupent-ils des eaux territoriales de deux ou trois îles grecques » ? On laisse supposer que l'âge et le sexe, et peut être même la nationalité de cette parlementaire ont contribué à lui faire rédiger le rapport d'une manière antiturque. Et cela même si, à la fin de son interview, Fourcade évoque la possibilité d'une solution des différends turco-grecs par l'adhésion de la Turquie à la CEE.

De plus la presse turque commence à saisir la complexité du jeu institutionnel communautaire, même si elle n'en capte pas encore toute la portée. Un journal parvient en tout cas à déceler « des divergences de vue entre la Commission et le Parlement européen au sujet de la délimitation du territoire douanier de la Communauté »[175].

---

172 *Ibid.* page 5
173 *Ibid.* page 4
174 *Ibid.* page 5
175 *Ibid.* page 4

De son côté, comme on peut l'imaginer, la presse grecque se réjouit du Rapport Fourcade. « La CEE donne raison à la Grèce pour le plateau continental »[176]. On trouve dans tous les journaux grecs la confirmation de cette idée d'après laquelle la CEE entre en jeu – dans le conflit gréco-turc- en prenant position en faveur des thèses grecques sur les différents aspects des droits de souveraineté exercés par la Grèce sur la mer Égée. Les journaux grecs mettent en lumière le fait que la proposition de la Commission, à laquelle se réfère le rapport Fourcade, est basée sur la Convention de Genève. Dans ce contexte la presse grecque fait pendant à la presse turque qui attribue précisément à la Grèce la volonté de se servir de la CEE comme d'un instrument favorable à la réalisation de « plans antiturcs »[177].

On constate qu'il est significatif que même le représentant du parti communiste grec au Parlement européen, Kappas, qui ne reconnait pas le rôle d'arbitre de la CEE dans les différends internationaux, ait voté en faveur du Rapport Fourcade.

« Sans l'adhésion de la Grèce à la CEE, il est évident – remarque *Akropolis* du 19.9 – que la Grèce n'aurait pas bénéficié de l'aide de la CEE ». À tel point que *Messimvrini* (18.9) se plaint de ce que certains Grecs « ne se soient pas encore rendu compte de ce que les Turcs ont, par contre, bien compris, à savoir que la CEE non seulement ne constitue pas une menace pour la souveraineté grecque mais, au contraire, accorde à la Grèce de nouveaux moyens pour affirmer ses droits »[178]. La preuve indirecte de la « victoire » grecque se manifeste par la réaction farouche des Turcs et leur menace de guerre. D'abord par des aides mémoire[179], ensuite pas l'action de deux Ambassadeurs – Keskin et Inan- sur place à Strasbourg, enfin par le voyage du Ministre Turkmen à Londres et à Strasbourg ainsi que par le rappel du « Casus belli » que constituerait, aux yeux de la Turquie, l'extension des eaux territoriales grecques de 6 à 12 miles, les Turcs ont donné – d'après la presse grecque- la preuve indirecte de la victoire grecque. La presse turque est citée à l'appui[180].

La presse grecque insiste sur le rôle politique du Parlement européen dont le Rapport Fourcade constitue un exemple. Ce rapport défend, en effet, par son poids politique, une

176 AHCE, BAC 41/1980 n° 63/4, « Examen des coupures de presse grecques concernant le Rapport Fourcade », Op. Cit.
177 AHCE, BAC 41/1980 n° 63/4, Commission des Communautés européennes, DG1, *à l'attention de M. Duchateau*, Op. Cit.
178 *Ibid.*
179 *Ibid.*
180 *Ibid.*

position que la Commission a refusé de prendre en ce qui concerne le plateau continental qui vient d'être – ainsi- inclus dans le territoire douanier de la Communauté[181].

Du reste, la députée elle-même a déclaré qu'il s'agit là d'un « grand jour » pour la Communauté[182] qui –par ailleurs- aurait demandé que les Turcs reconnaissent la portée de son rapport, car ces derniers pourront s'en prévaloir en ce qui concerne le statut de la Mer Noire, le jour de leur adhésion à la CEE[183]. Certains journaux se félicitent de la décision du Parlement européen qui, à leurs yeux, constitue une leçon pour Caramanlis « qui n'a jamais essayé d'exercer les droits de souveraineté de la Grèce sur 12 milles marins. » « Les droits des propriétaires- lit-on – ne se discutent pas. » « Voilà, dit à son tour Pasmazoglou – le négociateur de l'Accord d'association de 1961-, un exemple des bons résultats que la Grèce peut obtenir si elle agit d'une manière responsable au sein des institutions européennes »[184].

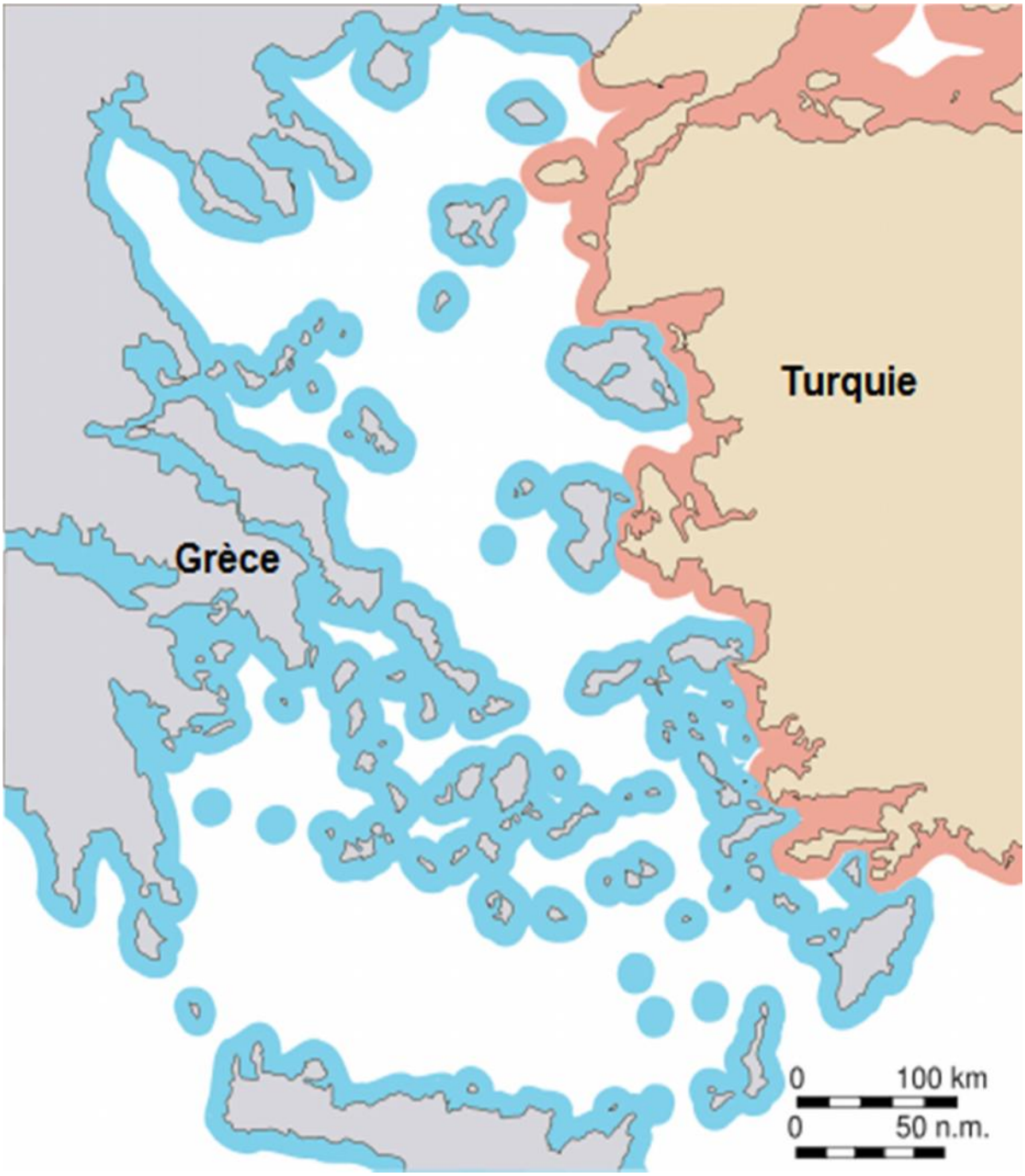
Pour la Turquie, la question de l'adhésion cependant est essentiellement politique. Les problèmes économiques sont secondaires. Les Turcs se sentent « incompris et mal-aimés » en Europe.

La Turquie a toujours estimé que cette adhésion aurait pour effet d'impliquer la Communauté dans les différends gréco-turcs. En outre, la Turquie estime que l'Association, et ses objectifs, seront mis en danger par l'appartenance de la Grèce à la Communauté[185].

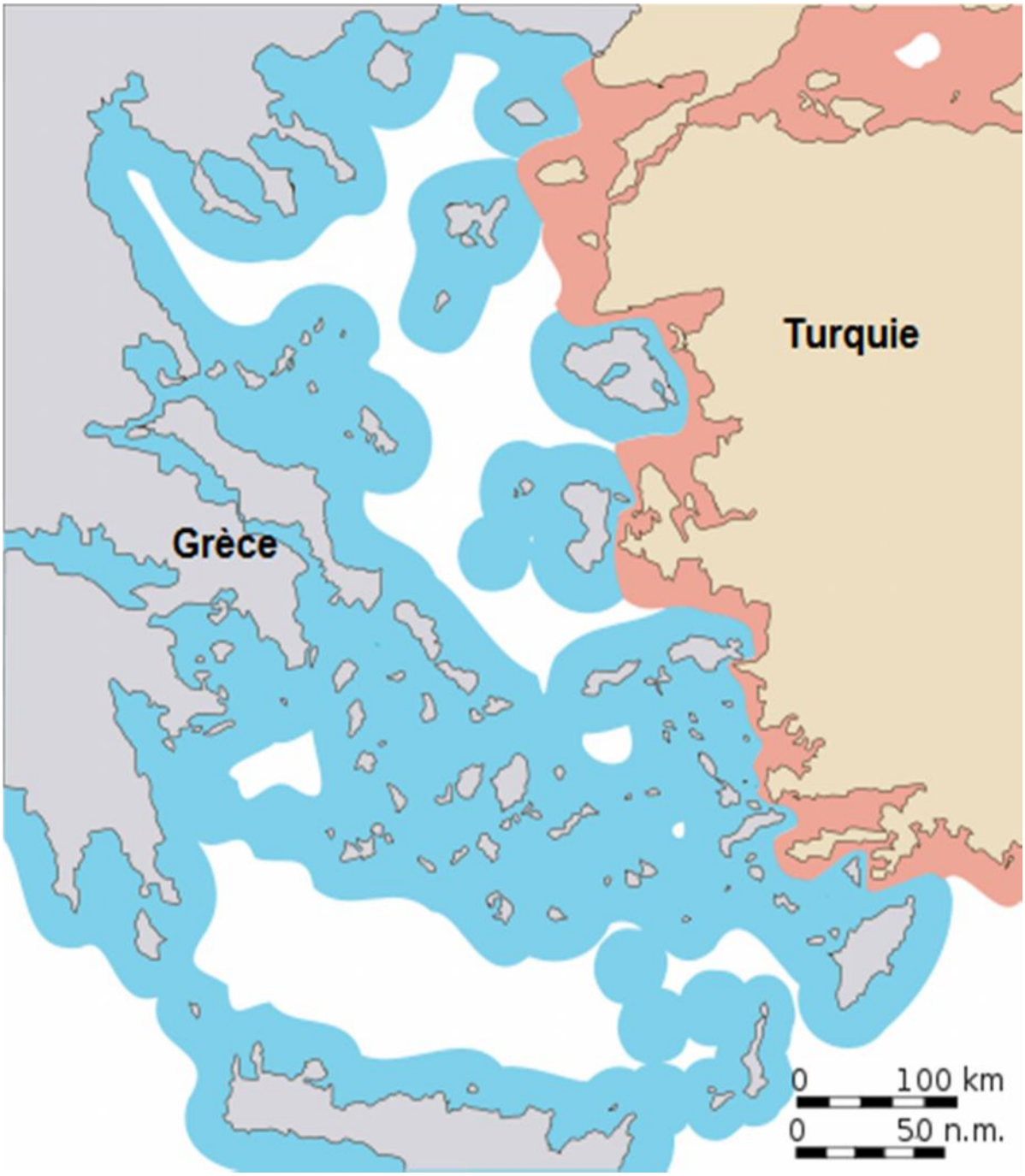
---

181 *Ibid.*
182 *Ibid.*
183 *Ibid.*
184 *Ibid*
185 AHCE, BAC 41/1980 n°65, « Les conséquences de l'élargissement pour la Turquie », mai 1978. Au point de vue commercial, la Turquie se trouve, en l'état du développement de son association au début des années 1980, dans une situation voisine de celle des pays méditerranéens inclus dans la politique communautaire dite de « l'approche globale méditerranéenne » et en particulier les pays du Maghreb. Elle dispose sur le marché de la Communauté de la franchise tarifaire pour les produits industriels et de concessions agricoles ponctuelles, que la Communauté doit réexaminer tous les deux ans et qui sont pratiquement calquées sur les régimes « approche globale. « Celle-ci bénéficie sur le marché turc de concessions de 10 ou 20% suivant les produits, pour les exportations industrielles ; elle n'a pas de préférence en matière agricole. Les conséquences de l'élargissement sont de même nature que celles qui pèsent sur les accords CEE-Maghreb mais devraient être moins importantes. En effet, l'économie turque, et c'est là sa grande faiblesse, n'est pas orientée vers l'exportation comme le sont, par contre, l'économie du Maroc ou celle de la Tunisie. Ceci aura paradoxalement comme effet que l'élargissement ne contribuera pas de façon notable à aggraver les difficultés turques comme, au contraire, il le fera pour les économies marocaine et tunisienne.

La mer Égée et les 6 miles marins



La mer Égée et les 12 miles marins



- Entretenir des relations avec la Turquie malgré l'adhésion grecque

La Communauté s'est, certes, toujours montrée soucieuse de veiller à ce que le développement de son association avec la Turquie ne soit pas compromis par l'adhésion de la Grèce. Elle l'a proclamé en recevant la candidature de ce pays, elle l'a renouvelé ensuite à chaque occasion. Cependant la Turquie est soucieuse de recevoir des garanties et non des promesses. Ces garanties elle les cherche dans deux directions : dans la réorientation de son association et dans la coopération politique.

Sur le premier point, l'attitude turque peut aller de la recherche d'une totale réorientation des rapports d'association à celle d'une sorte de mise en attente, de « gel » prolongé permettant de voir et de juger l'attitude grecque sans acheminer la Turquie vers une union douanière qui n'aurait de sens que dans l'optique d'une adhésion, qui pourrait être empêchée par le veto grec.

Sur le deuxième point, la Turquie estime que l'adhésion de la Grèce à la Coopération politique sans admission concomitante de la Turquie à parité de droit serait politiquement insupportable pour elle. La question a été examinée par les directeurs politiques, et notamment la Grande-Bretagne qui avait la charge de rédiger un rapport à ce sujet. Nous l'avons vu précédemment, mais la solution qui se dégage est que la participation à la CPE est clairement liée à la qualité de membre de la CEE. Cependant, une formule particulière pour la Turquie doit être développée en tenant compte des relations privilégiées de ce pays avec la Communauté « et (son) importance pour la défense de l'Occident »[186].

La volonté de la Commission est de ne pas laisser l'élargissement influencer négativement ses rapports d'association avec la Turquie. En ce qui concerne la crainte du véto grec à l'adhésion, il est bien sur impossible de donner des garanties juridiques, mais il serait opportun de souligner les difficultés qu'aurait la Grèce à « tenir » une telle position si elle était isolée face aux Neuf autres États membres. La Commission explique donc que la Grèce dans la CEE ne pourra pas faire ce qu'elle souhaite et que au sein du Conseil il lui faut d'abord convaincre les Neuf autres États membres ce qui n'est pas assuré.

D'autres voies sont recherchées dès le début de la demande grecque d'adhésion par le Parlement afin de satisfaire la Turquie pour que les relations entre la CEE et Ankara n'empirent pas ou ne se déséquilibrent pas au seul profit de la Grèce. Notamment la possibilité de « consultations politiques » sur les questions internationales, ces consultations

186 *Ibid.*

existent déjà dans le cadre de l'article 56 du Protocole additionnel de l'Accord d'association qui prévoit la consultation en cas d'adhésion d'un État tiers. Cependant, la Turquie souhaite une consultation plus large, une participation directe à la CPE.

Pour les Turcs, l'unification de l'Europe implique la solidarité en matière de politique étrangère. Dans cet esprit, si la Convention de Lomé représente bien un « événement historique », en encourageant les échanges et favorisant la stabilité des prix des matières premières, alors la Turquie, membre de l'OTAN et associée à la Communauté devrait bénéficier d'une part équitable de ces échanges. Et afin de bénéficier de cette part, la Turquie demande sa participation pleine et entière à la Coopération politique. La Turquie, de crainte d'être mise hors de la scène politique européenne par la future adhésion grecque, demande donc de collaborer avec les Neuf dans le domaine de la Coopération politique[187].

En principe, les représentants de la Grande Assemblée de Turquie et du gouvernement turc ne sont pas hostiles à la demande d'adhésion de la Grèce, pour autant que celle-ci ne porte pas atteinte aux droits et aux préférences reconnus à la Turquie en raison des relations d'association qu'elle entretient avec la CEE. Toutefois – et la presse turque, nous l'avons vu, l'exprime sans ambages – l'attitude des pays de la Communauté, qu'elle considère unilatéralement favorable à la Grèce, provoque la déception de la Turquie, qui craint que la Grèce puisse empêcher son adhésion ultérieure, en y mettant son veto. Vu sous cet angle, le souhait exprimé par la Turquie de procéder à des consultations politiques plus intenses acquiert une signification supplémentaire ; c'est également dans cette optique qu'il a été traduit, au cours du Conseil d'Association du 16 septembre 1975, par le Ministre des Affaires étrangères turc, Ishan Caglayangil.

Cependant, très rapidement, les États membres font savoir à la Turquie qu'elle ne peut pas participer à la Coopération politique tant qu'elle ne sera pas un État membre à part entière[188]. La position des États membres est compréhensible, la Communauté a signé ou va signer des Accords d'association avec d'autres pays méditerranéens, elle ne s'interdit pas non plus, un jour d'en signer avec un pays comme la Yougoslavie. Dans ce cas, pour des raisons évidentes, Belgrade ne pourrait participer à la Coopération politique. Autoriser la Turquie à participer créerait un précédent trop encombrant. De plus la Turquie n'est sensiblement pas sur la même

187 AHCE, BAC 15/1993 34, Commission des Communautés européenne, Secrétariat général, Commission des Associations, *compte rendu sommaire*, 28 janvier 1976, Bruxelles

188 AHCE, BAC 15/1993 34, Parlement européen, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, *Projet de recommandation*, 15-20 septembre 1975, Ankara.

ligne que les Neuf en ce qui concerne Chypre bien sûr[189] mais aussi le Moyen-Orient, si elle n'est pas hostile à Israël, elle entretient toujours des relations soutenues – notamment dans le cadre de la Conférence islamique[190] – avec d'autres pays du Moyen-Orient qui eux, le sont. Au regard des archives, et du long rapport émis par la Grande-Bretagne sur l'éventuelle participation de la Turquie à la CPE, on peut croire que la Turquie fut sérieuse dans sa demande « d'adhérer » à la Coopération politique. Bien sur cette demande était motivée par la conjoncture et la crainte de voir la Grèce avantagée. Il semble, aussi, que la Turquie considère, au fond, la CPE comme une autre organisation euro-occidentale, se superposant aux organisations issues des Traités de Rome. Cette erreur d'appréciation leur est clairement reprochée dans le document britannique[191].

Devant le refus des États membres de faire participer la Turquie à la CPE, le Parlement et la Commission souhaitent installer la conversation politique entre elles et la Turquie. Il semble d'ailleurs que le Conseil, sous Présidence irlandaise laisse se développer une telle demande, puisqu'il « considère la Commission parlementaire mixte, au sein de laquelle sont représentés le Conseil et le gouvernement turc, comme une tribune efficace pour le débat politique que la Turquie souhaite engager avec la CEE »[192].

Pourtant, la transformation des instances de l'association avec la Turquie en espace d'échange sur les questions politiques fut de courte durée. Trois raisons à cela :

Premièrement, dans sa résolution du mois d'avril 1975, la Commission parlementaire mixte demande spécifiquement à ce que le Conseil d'Association établisse des conversations politiques permanentes entre la CEE et la Turquie. La Commission parlementaire CEE-Turquie qui s'est réunie du 25 au 28 avril 1976 à Nice eut donc un ordre du jour essentiellement politique. Le Conseil s'abstient de donner suite à la demande de la Commission mixte sur la CPE, même circonscrite à la question de la Méditerranée orientale. L'idée avancée par les représentants turcs et reprise par les parlementaires européens est de laisser la Turquie participer aux échanges de la CPE lorsque ceux-ci touchaient les questions de Méditerranée orientale. Pour les parlementaires européens, cela aurait permis à la

189 En 1983, l'île voit sa partie nord proclamer son indépendance. La Communauté prend le parti de la non-reconnaissance en suivant une tradition du droit international : « l'obligation de non reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force » Article 53 et 64 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités.

190 AHCE, BAC 15/1993 34, Parlement européen, Notes transmises par Monsieur Georges SPENALE, Président du Parlement européen à Monsieur François-Xavier ORTOLI sur ses visites officielles en Grèce et en Turquie des 20 et 24 mai 1976 en Turquie et du 25 au 28 juin 1976 en Grèce, Luxembourg le 2 juillet 1976

191 Voir *Infra*

192 Op. Cit.

Communauté de jouer un plus grand rôle dans la résolution des crises de la région. Quant aux Turcs, cela leur auraient donné l'assurance qu'aucune décision au sujet de la Grèce ne serait prise à leurs dépens. Cependant, le Conseil répond que: « à supposer que la Communauté en ait les compétences – il est évident qu'un tel rôle pour être efficace devrait d'abord être impartial et ne pas se présenter sous l'aspect d'une coopération ou consultation politique avec l'un des associés, laquelle exclurait l'autre, également intéressé. A ce sujet, ce qu'on pourrait rappeler au Parlement européen c'est que précisément lors de la crise de Chypre en juillet 1974, la Communauté a fait preuve de sa concertation face à cette crise, par une action commune entreprise par les représentants des États membres dans les capitales intéressées, ce que le représentant du Conseil a déjà eu l'occasion de mentionner au Parlement européen le 26 septembre dernier (1975) »[193]. L'argument du Conseil comme celui de la Commission est que l'on ne peut pas accepter la participation d'Ankara à la CPE car cela léserait fatalement soit Chypre soit la Grèce. Ce qui aboutirait à une relation asymétrique entre la CEE et certains États de la région.

Deuxièmement, le Conseil n'accepte pas que le Parlement, par l'entremise de la question turque, puisse tenter de s'immiscer dans la CPE. Lorsque les membres de la Commission parlementaire demandent un entretien confidentiel entre l'Ambassadeur de Belgique à Ankara – alors pays présidant le Conseil – pour discuter des problèmes politiques de la Méditerranée et des relations avec la Turquie, le Conseil lui répond : « Le Conseil considère que les contacts que vous proposez ne peuvent pas être placés sur le même plan que les échanges de vues informels que les parlementaires membres des Commissions parlementaires mixtes CEE-Grèce et CEE-Turquie ont parfois eu dans le passé avec les Ambassadeurs des États membres à Athènes et Ankara. Toutefois, je peux vous assurer que le président du Conseil est toujours disposé, dans le cadre des usages établis, à avoir un échange de vues sur les relations entre la Communauté et la Turquie avec les membres de la Commission parlementaire compétente »[194]. Les conversations politiques resteront restreintes à la Commission parlementaire CEE-Turquie sur demande des représentants turcs et avec l'approbation de la délégation communautaire[195]. Evidemment, l'idée n'était pas de donner l'opportunité au Parlement ou à la Commission de pouvoir négocier directement au nom de toute la

193 *Ibid.*, page 2 et voir rapport annuel 1976.

194 AHCE, BAC 15/1993 38, Communauté européenne, le Conseil, Note : objet : demande d'une rencontre entre les présidents et vice-présidents de la délégation de l'Assemblée dans la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie et l'Ambassadeur de Belgique à Ankara, Bruxelles, le 21 décembre 1977.

195 AHCE, BAC 15/1993 38, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, Bruxelles le 13 mars 1975, *Lettre de M.T. Saraçoglu, Ambassadeur, délégué permanent de la Turquie auprès de la CEE*, Annexe : Questions des parlementaires turcs au Conseil d'Association CEE-Turquie.

Communauté avec la Turquie. Une telle idée d'ailleurs était inconcevable au regard des traités, et la mise en place de la Coopération politique ne devait pas inaugurer une seconde politique étrangère commune. L'objectif des parlementaires en faisant la proposition de mettre le Parlement entre Ankara et Bruxelles est d'abord de maintenir le canal de conversation ouvert entre les deux partenaires. Ensuite, de voir grandir l'importance du Parlement, notamment dans les questions internationales. Il faut rappeler ici ce que nous avons vu au début de ce travail : dans le cas des négociations et de la signature des accords d'Ankara et d'Athènes, le Parlement fut soigneusement écarté par le Conseil et la Commission. L'objectif du Conseil était de conserver ses prérogatives, celui de la Commission, la fuite d'information. Cette méfiance des deux institutions exécutives de la Communauté est une constante. Ainsi, avant la première réunion avec les parlementaires turcs, la délégation parlementaire ainsi que les représentants de la Commission ont été invités à participer à un entretien avec les Ambassadeurs des Neuf à Ankara. Ce qui a permis de dégager une attitude commune de la délégation vis-à-vis des positions turques[196]. De cette manière, les États encadraient rigoureusement l'action des représentants de la CEE auprès de la Turquie.

Enfin, l'arrivée au pouvoir de Bulent Ecevit en juin 1977 et la crise intérieure qui accapare les élites turques, mettent l'association entre parenthèse : il n'y a pas de réunion de l'association entre décembre 1976 et février 1980.

Conclusion – La difficile équidistance entre Grecs et Turcs

L'adhésion à la CEE était clairement perçue en Grèce comme une garantie additionnelle pour la sécurité du pays : « dorénavant, quiconque toucherait à la Grèce, toucherait à l'Europe elle-même »[197]. Lors du débat au parlement grec sur la ratification du traité d'adhésion, le rapporteur de la majorité a précisé que l'adhésion « renforce notre sécurité nationale. Il est évident que les pays de la Communauté ne mobiliseront pas leurs armées pour résoudre les problèmes en suspens de la Grèce. L'adhésion renforce notre sécurité à court terme d'une manière indirecte et dissuasive ; à court terme, parce que notre coopération avec les autres pays de la CEE augmentera notre pouvoir de négociation, d'autant plus qu'un système collectif d'aide mutuelle est en évolution au sein de la Communauté [...]; à long, ou même à moyen terme, la consolidation de notre sécurité nationale sera presque totale, surtout si l'unification

196 AHCE, BAC 15/1993 36 Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, *Compte rendu sommaire*, 9 octobre 1975, Bruxelles

197 Y. VALINAKIS, Op. Cit.

politique de l'Europe se réalise »[198]. Du fait de la position de la Grèce dans les Balkans et la Méditerranée orientale et, également, de son éloignement géographique du tronc communautaire (la Grèce n'a pas de frontières terrestres communes avec des pays de la Communauté), ce sentiment d'insécurité que l'adhésion venait pallier revêtait pour elle une importance primordiale. En devenant membre à part entière de la Communauté, la Grèce pensait assurer mieux son avenir.

Pour autant, l'impact immédiat est la participation de la Grèce aux institutions communautaires. Notamment le Parlement européen, qui dès septembre 1981 illustre l'entrée de parlementaires grecs en son sein en votant une résolution qui donne raison à la Grèce dans son conflit avec la Turquie sur la mer Égée. Si cette résolution fait couler beaucoup d'encre de part et d'autre de la mer Égée, elle embarrasse surtout le Conseil et la Commission. Certes la Grèce y voit là une « victoire », mais une victoire avant tout psychologique qui sur le terrain ne se matérialise pas. Le Parlement n'ayant aucun pouvoir dans ces domaines. Le Rapport Fourcade aura une longévité très éphémère. Cependant, ce rapport a un mérite, pour la première fois l'adhésion de la Turquie et l'impact de celle-ci sur la Mer Noire sont soulevés. Les règles qui prévalent en mer Égée et décidés par la CEE doivent ensuite s'appliquer à la Mer Noire. Pour la première fois un acteur communautaire réfléchit à la possibilité de voir la Communauté étendre son « territoire » jusqu'au Caucase.

Le second impact c'est l'accrochage définitif de la Grèce à l'Europe occidentale. Pour la Grèce, « l'alignement européen »[199], tient donc d'un choix indépendant. L'intégration européenne doit permettre à la Grèce de conserver une politique étrangère indépendante des deux Blocs. Tout en confirmant l'attachement de la Grèce à la civilisation occidentale.

Le troisième est plutôt une continuité, avec ou sans le support de la Communauté, la politique balkanique de la Grèce ne fonctionne guère. C'est oublier le statut de « frontière » entre monde occidental et monde communiste que la Grèce joue. Ce type de « condition frontalière », où toute la frontière continentale du pays sert de barrière aux relations économiques, culturelles et sociales est fort inhabituel dans l'histoire des relations internationales[200]. Les efforts de la Grèce de briser sa condition, que ce soit en voulant mettre

198 *Ibid.*

199 Christos ROZAKIS. La position internationale de la Grèce. In: *Pôle Sud*, N°18 - 2003. pp. 101-112. doi : 10.3406/pole.2003.1304 url : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pole_1262-1676_2003_num_18_1_1304 Consulté le 28 février 2013

200 Georges PETRAKOS, Alexandra MULLER, « La Grèce et les Balkans : une géographie perdue et retrouvée » In: *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. Volume 30, 1999, N°4. Les transformations économiques dans la péninsule balkanique. pp. 177-199.

en place une coopération balkanique ou plus prosaïquement en neutralisant les effets négatifs du transport à travers la Yougoslavie pour son commerce avec le centre de l'Europe n'ont guère étés couronnés de succès. Puisque les Balkans ne peuvent s'ouvrir, la Grèce va alors tenter d'approfondir avec le second tropisme de sa politique étrangère pendant les années 1980 : le monde arabe. De nouveau, les résultats vont être plus que mitigés.

L'adhésion de la Grèce à la Communauté a eu un double effet sur sa politique étrangère durant les années 1980, c'est à la fois un atout pour atteindre plus facilement les capitales d'Europe occidentale et partant l'Occident et une contrainte, en n'encourageant que du bout des lèvres sa politique régionale[201].

La Grèce reste donc un « cul de sac », en adhérant à la Communauté, quelque part elle se détourne de son Orient. Elle devient non seulement la sentinelle de tout l'Occident dans les Balkans mais aussi la marche frontière d'une communauté en expansion vers le Sud-est, la Turquie devant être l'étape suivante. Cependant, par ses relations complexes avec Ankara, la Grèce ferme aussi sa frontière orientale. Certes les deux pays sont alliés dans l'OTAN et à eux deux, ils conservent les bouches de la Mer Noire sous l'autorité du « monde libre », mais au-dessus de la mer Égée les échanges sont rares. D'autant que le gouvernement du PASOK se veut plus dur avec la Turquie. Au final, en 1989, et à l'aube de la fin de la guerre froide, la Grèce se trouve faiblement engagée dans les Balkans au Nord, adossée à la Turquie à l'Est et déçue par les faibles opportunités au Sud. *De facto*, il ne lui reste plus que l'Europe occidentale. Là aussi, les années 1980 vont marquer la confirmation d'une tendance initiée au début des années 1960 : la mise en orbite de la Grèce autour de l'Europe communautaire. L'avènement au pouvoir de la Nouvelle démocratie en 1989 a mis plus encore en lumière le caractère profond et stable de l'orientation pro-européenne du pays. Dix ans après la signature du traité d'adhésion, et après neuf ans de gouvernement PASOK, la majorité écrasante des électeurs grecs et toutes les forces politiques principales se prononcent pour que les liens entre les Douze soient plus resserrés encore.

Lors du lancement de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique, la Grèce a soutenu avec enthousiasme une telle perspective ; elle a même été parmi les premiers pays-membres à déposer un plan détaillé avec des propositions concrètes sur la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune[202].

201 COULOMBIS, Op. Cit.
202 Y. VALINAKIS, Op. Cit.

Il faut dire que tout change avec le début de la débâcle communiste et l'ouverture de l'Europe de l'Est et donc des Balkans. Le début de la désintégration yougoslave ouvre un nouveau chapitre pour la région et donc pour la Grèce.

Dans ce nouveau décor, certaines « conditions frontalières » se modifient : ainsi l'Allemagne a perdu son statut de frontière orientale pour revenir au centre de l'Europe et la Grèce, le pays le plus éloigné géographiquement du cœur de la Communauté, se découvre de nouveaux voisins et partenaires commerciaux. Ainsi qu'un espace qui de nouveau redevient « une poudrière ».

A partir de 1989, la Grèce, lie la sécurité et la stabilité entre les régions de la Méditerranée, des Balkans et de la Mer Noire. La sécurité à long terme et la stabilité dépendent du développement économique de ces zones, ainsi que des échanges culturels entre les peuples concernés. Qui plus est, l'ancrage de la périphérie européenne aux institutions euro-atlantiques demeure une priorité absolue pour la politique étrangère de la Grèce[203].

Enfin, la Turquie, même si elle ne renonce pas à sa relation avec la Communauté, se pose des questions sur son avenir et sa place dans le monde occidental et sur ses relations avec la Communauté. Ainsi, en septembre 1977, l'Ambassadeur de la Turquie auprès de la CEE évoque des discussions internes qui ont eu lieu au sujet d'un rapport préconisant le retrait de la Turquie de l'OTAN et des organisations européennes occidentales et une adhésion au Groupe des 77. Il assure Émile Noël que l'action des hauts fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères et notamment des représentants de la Turquie auprès des principales organisations européennes et atlantiques a permis de « détruire » complètement ce rapport[204]. Il existe donc des courants au sein du gouvernement turc, ou du moins dans l'administration turque qui supportent fortement une « neutralisation » de leur pays. Ce qui est intéressant c'est de voir ici que les fonctionnaires en poste en Occident se font les promoteurs de la politique occidentale de la Turquie, celle-ci, toujours présentée comme un héritage du Kémalisme, n'est donc pas acquise. La Commission, grâce à ses relations établies par son personnel avec les cadres turcs, reste au courant de la moindre rumeur sur la situation à l'intérieur du gouvernement turc. Elle reste informée via son bureau d'information à Ankara et notamment grâce aux bons rapports personnels entre Papa et Noël des changements de

203 http://www.amb-grece.fr/politique_etrangere/la_politique_etrangere.htm site de l'ambassade de Grèce en France, vue le 28.02.2013

204 AHCE, EN n° 613, « Note de dossier », *entretien avec l'Ambassadeur Sacogliu* – 12 septembre 1977

postes de fonctionnaires, des coups de théâtre dans la formation des gouvernements[205], des visites d'envoyés turcs auprès des gouvernements des Neufs et d'une manière générale de « l'humeur »[206] des différents gouvernements turcs. Enfin, la Commission essaie de placer des « hommes » à elle dans le système turc, notamment des anciens stagiaires[207]. Cet activisme de la Commission auprès de la Turquie tranche avec le peu d'empressement que celle-ci montre envers la Grèce – qui le lui rend bien. On ne trouve pas dans les archives des rapports aussi nombreux sur la situation en Grèce. Sans doute peut-être faut-il chercher cet intérêt pour la Turquie dans la personnalité du Secrétaire général de la Commission, Émile Noël, qui est né sur le Bosphore[208]. Il ne devait pas partager l'avis de son Président Jenkins sur l'impossibilité pour la Turquie d'entrer dans la Communauté. De là, sans doute découle l'impression pour les Turcs que la Commission se montre beaucoup plus à l'écoute que le Conseil. Tandis que la Grèce s'appuie plus sur le Conseil que sur la Commission. Cela ne signifie pourtant pas qu'entre Athènes et Ankara, la Commission ait choisi Ankara.

A l'aube des années 1980, ce n'est pas la seule inquiétude des États membres et de la Commission. La situation interne de la Turquie est l'objet de l'attention des diplomaties nationales tout autant que de la Commission. L'Ambassadeur belge, lors de la réunion du 13 mai 1980, prévient ses collègues d'un rapport de l'ambassade à Ankara sur la situation interne du pays, rapport concluant que la situation économique et sociale s'est détériorée de manière telle que les éléments pour un affrontement « sanglant » sont réunis et que d'un moment à l'autre « il faut s'attendre au pire ». L'Ambassadeur Bensch de la RFA fait quant à lui mention de « certains rapports » reçus d'Ankara où l'on parle des difficultés dans lesquelles se trouve l'armée et du malaise existant au niveau des officiers. Des manifestations de protestations, en outre, s'organisent en dehors des lignes traditionnelles des partis. Le Président du groupe reconnait que la situation interne de la Turquie est malsaine ; toutefois, selon le rapport de son ambassade à Ankara, l'on estime que l'actuel gouvernement devrait

205 On trouve ainsi entre deux feuillets des documents de Noel, une note manuscrite disant ceci : « Monsieur le secrétaire général quelques lignes pour vous annoncer la nomination à Bruxelles de Nikat Akyol, 1er secrétaire, votre « escorte » et mon « ancien stagiaire » ! Nous avons réussi. Pour le reste : coup de théâtre dans l'affaire Inan, tensions, violences, attente. Ecevit et les « *illisibles* » vont attaquer dur, un parlementaire de Demirel vient de déclarer qu'il ne votera pas pour Demirel et sa Junte… Pour le reste, le Ministre du Commerce (extrême droite) est une bonne connaissance. Pas trop dangereux. Erbakan garde un grand morceau de pouvoir. Bonne vacances, à Madame et à vous-même. » Gian Paolo Papa dans AHCE, EN n° 1655.

206 *Ibid.*

207 *Ibid.*

208 Gérard BOSSUAT, *Emile Noel, premier secrétaire général de la Commission européenne*, Coll. Droit de L'Union européenne, Bruylant, 2011

durer jusqu'à la fin de la législature (1981), jugement qui est confirmé par les dépêches en provenance du Département d'État des États-Unis[209].

Le 12 septembre 1980, l'Armée turque, avec à sa tête le général Kenan Evren, réussit un coup d'État et instaure un régime militaire qui se maintient jusqu'en 1983.

209 *Op. Cit.*

Chapitre IX. LA TURQUIE ENTRE 1980 ET 1983, ENTRE « MENACE » DE CANDIDATURE ET PRISE DE POUVOIR DES MILITAIRES, QUELLES POLITIQUES POUR LA COMMISSION ?

La Turquie depuis 1974 traverse sur le plan extérieur, une phase politique délicate, bien connue à certains égards : ce sont ses relations avec les USA, le problème de Chypre et contentieux gréco-turc.
Ceci se répercute sur ses relations avec la CEE dans le cadre de l'Association. Les difficultés internes à l'Association ont pris de ce fait une acuité plus grande et se sont répercutées particulièrement sur les deux principaux problèmes débattus dans le cadre de l'Association CEE-Turquie : le réexamen agricole et la mise en œuvre des articles 39 (sécurité sociale) et 36 (libre circulation des travailleurs) de l'accord dit d'Ankara.

En filigrane cependant des problèmes de plus grande dimension venaient se superposer progressivement, dont les racines plongeaient dans deux directions : sur le plan économique, la Turquie faisait face à une dégradation sérieuse de son équilibre extérieur ; sur le plan politique l'éventualité d'un élargissement de la Communauté à la Grèce donnait à la Turquie l'occasion de faire le point sur l'état de ses relations avec la Communauté et d'examiner l'évolution prévisible de ces relations en fonction d'une situation politique et économique nouvelle.

À cet égard l'année 1976 constitue une année charnière. La Communauté devait cette année-là, comme le prévoyait le Protocole additionnel, prendre les premières mesures dans le domaine de la libre circulation des travailleurs. C'est aussi cette même année que le deuxième protocole financier arrivait à terme et qu'un troisième devait être négocié[210].

La conjonction de ces divers éléments (examen agricole, mise en œuvre de la libre circulation, renouvellement du Protocole financier, déséquilibre des échanges) intervenant à un moment où la Turquie traverse une phase difficile, sur les plans économique et politique, amène les instances européennes à préconiser une approche qui se veut « globale » afin de résoudre les problèmes en suspens[211].

210 AHCE, BAC 15/1993 n° 34/1, Commission des communautés européennes, Secrétariat général, « document interne du 21 avril 1976 sur projet de communication à la Commission », *objet : les relations CEE-Turquie*, Direction générale des relations extérieures, Bruxelles, le 1er avril 1976
211 *Ibid.*

Dans ce projet de communication émanant de la DG pour les Relations extérieures, il est proposé que les représentants de la Commission puissent prendre des positions dans les instances de l'Association en suivant les axes définis par ce document.

Pour la Commission, compte tenu de la perspective d'adhésion inscrite dans l'Accord d'association de la Turquie, il est légitime que l'institution puisse avoir une opinion qu'elle voudrait exécutive ou tout du moins constructive dans les débats entre Communauté et Turquie. Il est en effet hors de question pour la Commission de laisser aux seuls États l'exclusivité de la parole communautaire, ce qui semble devoir être le cas avec la mise en place de la Coopération politique. La Commission craignait d'être marginalisée par cette nouvelle pratique. Il est ainsi proposé de consulter le Parlement – ce qui est pourtant facultatif – lors de sa session de juin 1976 et de saisir le Conseil sur cette communication. En outre, il est proposé de créer un groupe inter-service afin de pouvoir mieux discuter des positions et avis de la Commission dans ce dossier particulier de la Turquie, afin de faire entendre la voix de l'institution dans la nouvelle approche de la CEE vis-à-vis de la Méditerranée, notamment lorsqu'il s'agira de négocier le Protocole financier. Dans ce domaine, la Commission est dotée de compétences pouvant lui permettre d'infléchir la politique des Neuf[212].

Alors que la Commission réfléchit à comment elle peut faire entendre la voix de la Communauté en Turquie, ce pays connait d'importants troubles intérieurs et le 1er janvier 1978, Ecevit arrive au pouvoir. Il doit immédiatement faire face à quatre problèmes :

Premièrement les attentats en Turquie et l'ambiance de guerre civile qui prévaut dans le pays, secondement la pire crise économique que la Turquie ait eu à subir. La situation en 1978, c'est une inflation de 46.8%, un déficit de 3.4 milliards de dollars…[213] Lorsqu'Ecevit prend ses fonctions, la Turquie était au bord de la banqueroute et des négociations avec le FMI ont été lancées. Troisièmement les relations avec les États-Unis depuis 1974 tournent autour de l'embargo sur les armes. En 1976 un accord de défense et de coopération a été signé entre Washington et Ankara, mais le Congrès ne l'a pas ratifié à cause de la question de Chypre. Enfin, les relations avec la Grèce sont rendues difficiles, mis à part Chypre, par la question de la délimitation du plateau continental en mer Égée.

L'embargo des États-Unis a été un choc au sein de la population. La politique d'occidentalisation poursuivie par le pays depuis 1945 a été remise en question. L'opinion

212 *Ibid.*
213 AHCE, BAC 41/1980 n° 65, *Besuch MinisterPräsident Ecevit*, 25 Mai 1978

publique se sent trahie et rejetée par l'Ouest. La Turquie s'est trouvée tentée de couper ses liens avec l'Occident et de revenir à des orientations plus « traditionnelles » et se retourner vers le monde musulman ou même repenser sa politique avec l'Union soviétique. Ecevit a tenté de développer un concept de défense « à la Yougoslave », ce qui implique une baisse des dépenses militaires, une politique extérieure « tous azimuts » et un relâchement des liens avec l'OTAN. De plus ce concept impliquait aussi un renforcement des relations avec la région, Balkan et Méditerranée ainsi qu'avec le Tiers monde. Les premières visites d'Ecevit à l'étranger furent pour la Yougoslavie et la Bulgarie, cependant sa proposition de Coopération balkanique connut moins de succès que la proposition grecque[214].

Les relations avec la Communauté ne sont pas dans cette liste, du fait qu'à l'intérieur même du cabinet d'Ecevit, il n'y a pas de consensus sur la teneur à donner aux relations avec les Neuf[215]. Cependant, le gouvernement Ecevit ne semble pas devoir remettre en cause l'association malgré l'opposition des partisans d'un État planifié et des intellectuels de gauche[216].

Avec la perspective de l'Adhésion de la Grèce –mais pas exclusivement - trois tendances se manifestent en Turquie :

Rompre l'Association, modifier les rapports CEE-Turquie en maintenant l'objectif final de l'Accord, c'est-à-dire l'adhésion, et enfin demander l'adhésion immédiate.

Pour le gouvernement Ecevit, c'est la seconde option qui est la voie à suivre, même si dès la demande d'adhésion grecque on commence à réfléchir en Turquie à différentes options, comme la pré-adhésion, même si cette option est écartée[217].

De son côté, la Communauté attend que la Turquie produise des propositions à partir du document qu'elle lui a présenté en juillet 1976. Ce document n'est nullement une requête de la Communauté pour un changement dans les relations entre les deux partenaires. Ce sont des pistes que la Turquie et Bruxelles pourraient suivre pour approfondir l'Accord d'association.

Or, en 1978, la Communauté n'avait toujours pas de réponse. Le gouvernement d'Ecevit a insisté pour « geler » ses obligations envers le CEE sous le régime de l'Accord d'association.

---

214 *Ibid.*
215 *Ibid.*
216 *Ibid.*
217 AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, *Aide-mémoire*, « les objectifs de l'Accord d'Ankara », Bruxelles, le 19 mai 1978

Les Turcs étaient extrêmement insatisfaits du manque de générosité de l'offre d'aide financière de la Communauté. Le « gel » turc donne à la Communauté l'opportunité de refuser certaines de ses obligations, notamment sur le volet « migration » des accords d'associations. Le gouvernement Ecevit tente alors de mettre la pression politique sur la Communauté en faisant miroiter des changements « dramatiques » dans sa politique extérieure[218].

Cependant, le gouvernement d'Ecevit, ne va pas obtenir de résultats, tant du point de vue économique que de politique intérieure. En 1978, il avait formé son gouvernement en promettant de mettre un terme à la crise économique et à la montée de la violence politique. Ce fut un échec, son mandat ayant été marqué par un accroissement du terrorisme kurde et par une détérioration de l'économie. Contraint de démissionner, Ecevit se retire en 1979, remplacé par Süleyman Demirel.

Le gouvernement Demirel adopte une position beaucoup plus positive à l'égard de la CEE. Au début de l'année 1980, tout a été mis en place pour que la Turquie et la Communauté engagent une nouvelle phase de leur relation. Le gouvernement Ecevit avait quitté la scène, et le gouvernement Demirel souhaitait une relance. Lors du Conseil des Ministres des affaires étrangères de l'OTAN à Bruxelles en mai 1980, ceux-ci décident de permettre à la Turquie de bénéficier d'une aide économique substantielle pour garantir sa stabilité politique. En juillet, la Communauté accepte un nouveau protocole financier pour aider la Turquie. Ces efforts coïncident avec les réunions de l'OCDE pour mettre en place une aide économique massive pour aider la Turquie à sortir de la crise des paiements[219]. Sur la nécessité d'une aide économique massive de l'Occident à la Turquie, la position de la Commission ne diffère pas de celle de l'OTAN. Mais de fortes nuances existent entre les États membres, ce qui va ralentir la mise en place de l'aide souhaitée par la Commission et le gouvernement américain[220].

Le Conseil d'association du 5 février 1980 a été le premier depuis décembre 1976. Lors de celui-ci, Hayrettin Erkmen, le Ministre des Affaires étrangères turc, annonce que son pays souhaite poser sa candidature à l'entrée dans la Communauté. La réunion va voir les Neuf tenter de dissuader la Turquie et à la sortie, il semblait qu'ils avaient réussi. Mais le 6, prenant

218 AHCE, BAC 41/1980 n° 61/5, European Parliament, *note for members of socialist group*, "Recent political developments in Turkey and EEC/Turkey relations", Luxembourg, 4.6.80
219 Depeche REUTER, Julian Nundy, Brussels 12 september 1980
220 Voir Infra AHCE, EN n° 1148

toute la Communauté de court, Erkmen annonce publiquement l'intention de son pays de demander l'entrée dans la CEE « avant la fin de l'année »[221].

A. La « menace » d'une candidature turque

- les raisons d'une candidature « immédiate »

À partir de la déclaration faite à Bruxelles par Erkmen, l'éventualité d'une demande d'adhésion de la Turquie à la Communauté économique européenne avant la fin de l'année 1980 devient une préoccupation majeure pour les Neuf. La démarche est « politique » dans ce sens que les considérations ou préoccupations économiques peuvent être tenues pour secondaires. L'inquiétude est suscitée par les énormes difficultés politiques, économiques et sociales que la Turquie connaît depuis trois ans. En outre, « l'administration Ecevit avait fait naitre un doute sur l'orientation du pays en matière de politique étrangère », ce à quoi Haferkamp, en marge du document rajoute « Oui, hélas »[222].

Le modèle économique turc s'est révélé fragile surtout dans une situation économique mondiale elle-même ébranlée par le renchérissement des matières premières, la chute de l'activité économique, la crise des paiements et le chômage. Dans cette situation déjà passablement préoccupante une autre source d'inquiétude est apparue dans certains milieux « avec l'impression que la Turquie est un pays mal aimé. Notamment de la part de l'Occident et, plus particulièrement de l'Europe »[223]. L'adhésion de la Grèce exacerbe ce sentiment et engendre une crainte : celle du véto qu'Athènes pourrait opposer, après le premier janvier 1981, à toute candidature de la Turquie à la CEE, ou encore que la Grèce amène la CEE à « épouser »[224] sa cause dans sa dispute avec la Turquie. La démarche tendant à demander immédiatement l'adhésion s'analyse donc de la façon suivante :

- il s'agit d'abord d'un acte de foi, un choix fondamental vers l'Europe, bref un choix d'identité.

- du choix de ne pas se trouver en dehors d'une construction européenne pouvant un jour aboutir à une entité « politique ». Ainsi, le 9 juillet 1980, lors d'un entretien entre le représentant de la Commission à Washington et l'Ambassadeur Elekdag, la question de l'adhésion est posée par le fonctionnaire européen. Pour l'Ambassadeur, les raisons qui poussent la Turquie à considérer l'option de l'adhésion tiennent au fait que l'Europe « dans la

221 AHCE, BAC 41/1980 n° 61/5, Op. Cit.
222 AHCE, BAC 41/1980 n°61, Rapport des Ambassadeurs des pays membres de la Communauté européenne en poste à Ankara, 26.03.1980 SECRET
223 *Ibid.*
224 *Ibid.*

génération qui vient, sera, […], toujours plus politique. […] A cet égard, une telle entité serait « émasculée » si la Turquie venait à devenir une zone neutre et si la défense européenne ne pouvait s'appuyer, en Méditerranée, sur le glacis turc »[225].

- il s'agit de se prémunir contre l'hostilité supposée de la Grèce

- il s'agit enfin d'une discipline : l'adhésion à la Communauté oblige la Turquie à respecter l'éthique politique en vigueur au sein de la CEE.

Mais la demande en cause est le fait d'une fraction minoritaire du pays mais influente.

Le mouvement en faveur d'une demande d'adhésion précipitée est parti du monde des affaires d'Istanbul et d'une élite politique proche de celle-ci[226]. En bref d'un milieu hostile à Ecevit. Lors de son retour au pouvoir Demirel a trouvé dans ce milieu des appuis qui lui étaient nécessaires aussi pour son plan de redressement économique. « Cette inspiration est celle de l'économie de Marché. Dès lors, l'adhésion à la CEE apparait comme étant le droit fil de la nouvelle politique économique. Le mouvement en faveur d'une demande immédiate ne fait pas l'unanimité. Erbakan, [qui] a toujours été, et demeure hostile à la CEE. Sa critique va au-delà de la relation Turquie/CEE. Il est partisan d'une intégration islamique et dénonce « l'inféodation » au « club occidental ». Ecevit est quant à lui contre une adhésion précipitée à la CEE. Car il reste convaincu de « la supériorité du modèle du socialisme bureaucratique, protectionniste et autarcique »[227]. Il critique l'expérience d'ouverture de Demirel et la taxe de « modèle latino-américain ». Ainsi sur le plan de la politique interne, l'adhésion à la CEE n'est pas une question qui va de soi. Il existe, parmi les tenants de l'adhésion à terme, certains qui n'approuvent pas cette précipitation. Turgut Ozal, principal collaborateur de Demirel affiche ses hésitations. Les considérations économiques restent secondaires, Demirel refuse de voir les difficultés de la Turquie comme des obstacles. L'aspect politique du geste est autrement déterminant à ses yeux. De plus, les Turcs, croient un peu rapidement pouvoir surmonter les difficultés grâce aux accommodements auxquels le Marché commun ne peut opposer un refus : négociation d'adhésion généreusement étalée dans le temps, période de transition prolongée, clause de sauvegarde, exception, etc. Bref, et sans que tout ceci ait donné lieu à une réflexion très approfondie, il s'agissait d'obtenir, pour la Turquie, le titre d'État

225 AHCE, EN 1678, Delegation of the Commission of the European Communities, « à l'attention de Monsieur Duchateau », *Visite de courtoisie à l'Ambassadeur de Turquie, M. Sukru Elekdag*, le 9 juillet 1980, Washington 9 juillet 1980

226 AHCE, BAC 41/1980 n°61/3, Lettre du TUSIAD – Turkish Industrialist Businessman association, Istanbul, 24 mars 1980

227 AHCE, BAC 41/1980 n°62/5, *Turkey, situationer*, "will they ask for membership?", 13 june 1980

membre sans pour autant l'obliger à assumer avant longtemps les obligations attachées à ce titre. De plus, les turcs ne semblent pas avoir réfléchi aux abandons volontaires de souveraineté qu'implique la réalisation du Marché commun « eux mêmes étant par tradition allergiques à ce genre de concession »[228]. Demirel est l'homme des « coups de poker ». Le représentant de la Commission à Ankara ajoute : « Si le gouvernement Demirel tombait avant d'avoir introduit une demande d'adhésion, ce n'est […] probablement pas le gouvernement suivant qui prendrait une pareille initiative »[229]. À un journaliste qui faisait observer à Erkmen qu'Erbakan s'était déjà prononcé contre l'adhésion avec beaucoup de détermination, le Ministre des Affaires étrangères a répondu : « nous présenterons notre demande et si le gouvernement doit tomber, il tombera ». Pour Demirel, l'adhésion est en effet une pièce indispensable d'un édifice, dont les autres parties sont constituées notamment pas un certain choix de société, une politique étrangère résolument pro-occidentale et une politique économique régie par les lois du marché. C'est sur la base d'une telle analyse, qu'est fondée ce qui au début de l'année 1980 est encore une rumeur chuchotée, d'après laquelle la demande d'adhésion doit être formulée en mai 1980.

La Communauté se demande alors si quelques gestes de sa part seraient de nature à dissuader le gouvernement turc d'aller de l'avant. Pour la Commission, une telle candidature est plus que prématurée, elle est vouée à l'échec. La Turquie n'est pas prête à intégrer le Marché commun. La situation économique du pays est catastrophique, le pays est sous surveillance du FMI et subit un budget d'austérité imposé par l'organisation de Washington. Il connait un déficit de la balance des paiements et en 1978, la Commission ne voit pas d'amélioration possible dans les années qui viennent. L'inflation est de 50% par an[230]. L'accent mis par le gouvernement turc sur le caractère fondamentalement politique de sa démarche ne permet pas d'être certain de l'efficacité « dissuasive » de toute initiative de la part de la Communauté. Cependant, il apparait que l'idée d'informer le gouvernement turc du caractère « peu souhaitable » d'une demande d'adhésion pourrait lui donner l'opportunité de se raccrocher à quelques gestes de la Communauté pour justifier un recul de sa part, ne serait-ce que pour « sauver la face ». En quoi pourrait consister ce geste ? Par la revitalisation de l'association ou dans la consultation et l'information politique de la CPE à la Turquie, demande Turque vieille de quatre ans. Si les Neuf décidaient de prendre l'initiative, celle-ci devait être rapide et

228 *Ibid.*
229 *Ibid.*
230 AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission européenne, representation d'Ankara, Gian Paulo PAPA, The situation in Turkey, on the eve of MR. Ecevit 's visit to Brussels (May 25th, 1978)

s'ordonner selon un calendrier qui suivrait les réunions prévues au mois de mars 1980 au sujet de l'aide financière que les Neuf doivent apporter à la Turquie dans le cadre de l'OCDE. Autrement dit, c'est à la faveur de cette aide et de ces réunions que les Neuf doivent mettre en garde la Turquie contre les risques de cette décision précipitée et d'autre part ce qu'elle pourrait attendre d'une revitalisation de l'Association et de l'organisation du dialogue politique[231].

- La Commission et la « rumeur » d'une candidature turque

De son côté la Commission travaille à partir de début mars dans l'optique que la Turquie pose sa candidature à la fin du printemps 1980. Bien que la situation politique dans ce pays n'est pas stable et que le gouvernement puisse tomber et être remplacé par un gouvernement plus « neutraliste », avec ou « sans rôle pour les militaires »[232]. Pour le bureau d'Ankara, il est à peu près sûr que l'acte en lui-même du dépôt de la candidature turque apporte déjà une considérable « satisfaction politique » aux Turcs. Ils auraient alors mis la Communauté devant le fait que la relation CEE-Turquie est régie par l'article 237 du Traité de Rome et non pas par le « très flou » article 28 de l'Accord d'association. Ainsi, ils auraient placé leur candidature avant l'entrée de la Grèce bien sûr mais aussi de l'Espagne et du Portugal. Si la Turquie pose sa candidature, la Commission devrait alors suivre le comportement suivant :

- Ne pas sur-réagir, il n'est aucun besoin de donner une réponse immédiate, « un « non » venant de trop nombreuses sources communautaires a de sérieuses chances d'allumer en Turquie des réactions anti-occidentales qui s'enclenchent si facilement dans ce pays pourvu [quelles]couvrent ses propres échecs et sa mauvaise gestion. »

- Il y aura des négociations. Et la Commission ne doit pas s'y engager en marche arrière. En effet, seulement pendant ces négociations les Turcs prendront conscience du fait que ce processus engage un effort et du « prix » pour être membre. « Pour l'instant, il n'en est rien – et c'est bien cela le problème ».

- Enfin, qu'elles pourraient être les alternatives ? L'idée de « pré-adhésion »pourrait être utilisée. Il y a deux exemples de la mise ou tentative de mise en place de celle-ci. Un négatif et un positif. Le négatif est bien sur celui de la Grèce qui fut refusé par le Conseil. Si la « pré-adhésion » a été refusée pour la Grèce pourquoi le serait-elle pour la Turquie ? L'exemple

231 *Ibid.*

232 AHCE, BAC 41/1980 n° 61, Commission des Communautés européennes, *Vermerk für Herrn Steinel, Kabinett fom Vize-Presidant Haferkamp*, Ankara 8.03.1980

positif concerne le Portugal où la période de pré-adhésion est mise à profit pour une préparation à une adhésion programmée.

Cox qui synthétise les possibles réactions de la Commission rajoute : « la réaction à Bruxelles pourrait tout à fait être comme suit : comment est-il Dieu possible que quelqu'un puisse simplement commencer à penser à devenir membre avec 45 million d'Anatoliens, avec un PNB par tête de 1000 $, avec une balance des paiements structurellement déficitaire, avec un déséquilibre régional qui fait passer le syndrome Hambourg – Palerme pour du « pipi de chat », une bureaucratie inefficace et, par-dessus le marché, un secteur privé rapace, couché sur un lit de plumes derrière ses protections »[233] ? Un non sans appel, sans même engager les procédures de l'article 237 provoquerait en Turquie « le type de réaction contre la Communauté diamétralement opposé à nos souhaits. La fierté nationale en Turquie […] est un facteur puissant et galvanisant à un degré qui n'est plus du tout familier aux citoyens de la Communauté ». Toujours selon le même Cox, il ne faut surtout pas donner une « claque » à la Turquie qui pourrait l'amener à « réaligner l'entièreté de sa politique étrangère »[234].

Bruxelles pense donc plutôt à une « revitalisation » de l'Association. Celle-ci doit aboutir à un paquet couvrant tous les aspects de l'Association, en sommeil depuis 1976, et qui doit être d'autant plus réaliste qu'il est ambitieux. La Commission propose comme élément du paquet que la Turquie adopte petit à petit la Politique agricole commune et une augmentation substantielle de l'enveloppe financière. La date du 1er janvier 1981 pour débloquer la situation est donnée comme absolument nécessaire afin de rassurer les Turcs et les mettre dans un processus irréversible d'adaptation de l'acquis dans l'optique de l'adhésion à long terme[235]. Le 18 mars, le Conseil des affaires générales décide à l'unanimité d'encourager la Turquie à renoncer à sa demande d'adhésion. Cette demande pourrait être contrecarrée dans la mesure où la Communauté est à même d'offrir à la Turquie une gamme concrète d'actions en sa faveur. Si tous les États membres et la Commission sont d'accord, la France rajoute qu'il faut aussi dire « certaines choses aux Turcs sur le plan politique ». Cette mission pourrait être la tache soit de la Commission, de la Présidence, soit de certains pays amis de la Turquie[236].

233 *Ibid.*
234 *Ibid.*
235 AHCE, BAC 41/1980 n°61/41, *CEE-Turquie*, « élément pour une revitalisation de l'Association », 7.3.1980
236 BAC 41/1980 n°61/4, Commission des Communautés européennes, note de dossier, Préparation du Conseil des Ministres du 18.03.1980

Malheureusement, la réunion du 26 mars pour décider de l'aide financière à la Turquie à l'OCDE est reportée. Ce qui rend les choses encore plus difficiles c'est que pendant des semaines les leaders politiques avaient fait du 26 mars une date symbolique pour la « libération financière » du pays. Immédiatement, le Ministre des finances du gouvernement fédéral allemand s'est rendu à Ankara pour expliquer la décision. Mais même là, son arrêt à Athènes en chemin pour parler avec Caramanlis qui aurait dit que plus d'aide à la Turquie équivalait à plus de chars turcs sur les frontières grecques, complique un peu plus les choses[237].

Cependant, au 5 mai 1980, la situation interne du pays est complètement bloquée, l'élection du Président de la République est toujours au point mort. Tant que cette situation perdure, la candidature turque ne voit pas le jour[238]. La situation en juin n'est pas meilleure. Au début du mois, des journaux comme *Tercuman*, très proches du gouvernement annonçaient que la candidature serait posée très probablement après le Conseil des 29 juin et 30 juillet. Un contact du bureau d'Ankara au ministère des affaires étrangères, lui confirme que la lettre de demande d'adhésion a été écrite, sur la base du modèle grec. Mais courant juin, de nouvelles rumeurs commencent à courir, *Miliyet*, un autre journal, rapporte que la Communauté est finalement « soulagée » parce que la Turquie ne demandera pas son adhésion, tandis que le Président du Tusiad - la fédération des industriels turcs- Ali Kocman, déclare dans *Günaydin* sa peur de voir le gouvernement reculer sur cette question. Le bureau en tire la conclusion que ce problème n'a pas encore atteint le consensus au sein du cabinet Demirel ou que le gouvernement n'est pas sur du « timing »[239].

Le 8 juillet, l'Ambassadeur Saracoglu rend visite à Duchateau –alors Directeur « Europe » de la DGI - pour lui parler des suites du Conseil d'association. Selon lui, ce Conseil a été très positif pour le gouvernement Demirel, le Ministre Erkmen ayant besoin d'un accord pour rentrer à Ankara dans la perspective du vote de confiance qui doit avoir lieu le 10. Saracoglu reconnait qu'Erkmen n'a pas pu négocier la proposition de la Communauté faite à quatre

---

237 AHCE, BAC 41/1980 n° 61/3, Bureau d'ankara, *Info. Note*, « Ref. OECD postponement », Ankara, 28.03.1980 et AHCE, BAC 41/1980 n°62/5, *Turkey, situationer*, 18.7.1980
La Turquie et la Grèce font des efforts pour se parler et trouver un terrain d'entente à Chypre et sur la question égéenne. À la sortie du Conseil de l'OTAN d'Ankara, les deux Ministres des affaires étrangères ont pris beaucoup de temps pour conférer. A la suite de ces échanges, un accord sur le tourisme a été signé entre les deux pays et la ligne aérienne Ankara – Athènes a été rouverte après une fermeture de six ans.

238 *Ibid.*, annex I, situation politique en Turquie au 8.05.1980, le report est dû à l'insuffisance des propositions d'aide dans TELEX COMEU 3176 – assistance financière pour la Turquie – réunion du pledge du 26 mars – 27.03.1980

239 AHCE, BAC 41/1980 n°62/5, 13 Juin 1980, Op. Cit.

heure du matin car il se sentait en position de faiblesse. L'Ambassadeur confirme à Duchateau que tout le problème de l'adhésion de la Turquie est fonction de la situation interne de celle-ci. Sur la date de la demande d'adhésion, celle-ci a été plusieurs fois repoussée, car Demirel veut conserver cette carte dans sa manche mais que tout dépend de l'évolution politique à Ankara[240].

La revitalisation de l'association fait donc partie de ce marchandage entre la CEE et la Turquie pour éviter aux Neuf l'embarras d'une candidature[241]. Cependant, si les Neuf membres de la Communauté sont d'accord sur ce point, ils ne s'entendent pas sur ce qu'il faudrait offrir à la Turquie pour redonner de la valeur à l'Association.

- Le Conseil d'Association du 30 juin et 1er juillet 1980

Du 30 juin au mardi 1er juillet 1980, le déroulement du Conseil d'Association CEE-Turquie en est l'illustration. Erkmen, qui préside le Conseil, estime que cette session qui se déroule quelques jours après la réunion ministérielle de l'OTAN à Ankara, met en évidence l'intensité et le développement des relations entre la Turquie et l'Europe des Neuf au sein des diverses organisations européennes et occidentales[242]. Les travaux ce sont ouverts avec un rapport du Comité d'Association, rapport mandaté par le Conseil du 5 février 1980. Celui-ci aurait dû être remis en avril, il a donc deux mois de retard. L'explication est simple, la Communauté dans l'écriture de ce rapport ne s'est guère montrée empressée. De fait, alors que ce rapport aurait dû être un rapport commun, il s'agit d'un document présentant les positions des deux parties[243]. Lors de ce Conseil, Erkmen, à la suite d'un long exposé sur la situation économique de son pays, déclare que son gouvernement « a l'intention de faire acte de candidature aux Communautés européennes. » Enfin, reprenant le document des propositions de la Communauté, Erkmen souhaite effacer toute mention des « préoccupations de celle-ci (la Turquie) relatives aux conséquences de l'élargissement de la Communauté ». Car le Conseil d'Association est saisi d'un mandat essentiellement économique, il ne peut donc pas y avoir de place pour des questions politiques. La crainte des Turcs est que la Communauté utilise cet argument pour augmenter la portée de mesures prisent au sein du Conseil d'Association qui seraient juste partie du déroulement normal de l'Association. La Communauté propose alors

240 AHCE, BAC 41/1980 n°62/5, Commission des Communauté européennes, *Note à l'attention de Monsieur Caspari*, « Turquie », Bruxelles le 8 juillet 1980

241 AHCE, BAC 41/1980 n° 61/5, European Parliament, "note for members of socialist group", Op. Cit.

242 AHCE, BAC 41/1980 n°62/2, *Association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, Le Conseil d'association*, « Projet de procès-verbal de la 26ème session du Conseil d'association CEE-Turquie (Bruxelles, les 30 juin et 1er Juillet 1980) », Bruxelles le 24 septembre 1980

243 *Ibid.*

de placer la phrase incriminée dans un paragraphe plus technique, ce qui est accepté. La Communauté cependant reste ferme sur le montant du protocole financier et refuse tout pas supplémentaire vers la Turquie. C'est à prendre ou à laisser. La Turquie accepte[244]. La Grèce, le 15 juillet fait savoir son souhait d'être consultée sur la relance de l'association avec la Turquie, le 28, elle fait connaitre les raisons de sa demande. Il s'agit avant tout des produits agricoles, la Grèce demande que au vu des nouveaux accords CEE-Turquie, certaine mesures transitoires devraient être prises par le nouvel accord Turquie –CEE afin de sauvegarder les importations agricoles de la Grèce dans le Marché commun[245].

Le Conseil d'Association se prononce sur plusieurs décisions de principe qu'il convenait de faire approuver par les parties (Conseil des Communautés et Gouvernement turc). Deux procédures écrites sont lancées : l'une à l'intérieur de la Communauté et l'autre a été adressée aux Autorités turques. L'approbation du Conseil est intervenue au mois d'aout. Les autorités turques, quant à elles, ont fait savoir qu'elles seraient en mesure de marquer leur accord si la notion de réciprocité était introduite pour les questions migratoires. L'article 12 est la clause de sauvegarde qui s'applique tant pour un État membre que pour la Turquie. Selon les Turcs, il n'est pas explicite que la Turquie puisse y recourir à l'égard des travailleurs communautaires employés régulièrement en Turquie. Du fait de l'attitude turque, la procédure écrite pour l'approbation des décisions du 30 juin n'est pas achevée. Les travaux du Groupe Turquie sur cette affaire montrent une assez large ouverture des délégations pour venir à la rencontre des préoccupations turques au sujet de l'article 12. Le service juridique du Conseil indiquant que la notion de réciprocité demandée par les Turcs se trouve déjà dans cet article de façon implicite. Il apparait clairement pour les services de la Commission que le Conseil d'Association a pris un engagement politique à l'égard de la Turquie. L'assistance financière en est un des principaux éléments. Le 5 septembre 1980, un telex du bureau de la Commission d'Ankara prévient de la chute du Ministre des Affaires étrangères turc. Entre le 5 et le 12, l'activité du bureau se centre sur la vie parlementaire turque. Le 9 septembre, Duchateau rencontre Keskin, le principal sujet de la conversation est la motion de défiance que l'Assemblée nationale turque a votée contre Erkmen, Ministre des Affaires étrangères. Les attendus de la motion de défiance mentionnent à la fois les relations avec la Communauté et l'OTAN ainsi que les relations avec Israël. Le Parti islamique d'Erbakan est très hostile à toutes les initiatives qui ont été prises à l'égard de l'Occident par le Ministre des Affaires

244 *Ibid.*

245 AHCE, BAC 41/1980 n°62/2, Délégation permanente hellénique auprès des Communautés européennes, *n°5007-2335/4964*, Bruxelles, le 30 juillet 1980

étrangères et a trouvé là un prétexte pour susciter le départ du Ministre. D'après l'Ambassadeur il s'agit là d'une manœuvre uniquement tactique et le fait que Demirel n'ait pas soutenu son Ministre tient à une seule chose : ne pas avoir d'élections anticipées en Turquie. Cette démission devrait avoir des conséquences sur le problème de l'adhésion de la Turquie à la Communauté. À deux reprises, le Ministre avait mentionné que la Turquie maintenait l'objectif du Traité d'Association, c'est-à-dire l'adhésion de la Turquie à la Communauté, il avait même indiqué que cette demande d'adhésion serait faite avant la fin de l'année 1980. Il est clair que le départ du Ministre va entrainer une certaine prudence de Demirel sur cette question et qu'il va préférer différer cet objectif[246].

Le 15 septembre, soit 3 jours après le coup d'État, la Commission dans le suivi des décisions du 30 juin, souhaite, tout en faisant preuve d'une « très grande prudence sur le terrain institutionnel et politique de l'association » qu'elle puisse maintenir les contacts techniques avec les autorités turques de manière à favoriser un retour à la normalisation des institutions en Turquie[247].

B. Septembre 1980, Septembre 1981, la Commission face au gouvernement militaire

- La Commission et le coup d'État

À l'été 1980, les conversations CEE-Turquie étaient donc rentrées dans une nouvelle phase. La Communauté cependant était consciente de la situation intérieure et de l'instabilité du pays.

En 1980 la sécurité de la Turquie s'est trouvée mise en cause sous la poussée de processus politiques internes. La revendication de l'identité kurde s'est affirmée au gré de la libéralisation constitutionnelle de 1961 provoquant dans les milieux militaires des craintes de voir l'intégrité territoriale de la Turquie menacée. Hors du territoire, des terroristes se réclamant de la mémoire des victimes du génocide des Arméniens en 1915-1916, ont multiplié les attentats contre des diplomates turcs. De 1978 à 1980, le clivage entre Sunnites et Alevi a été systématiquement attisé par l'extrême-droite jusqu'à ce qu'il prenne la tournure d'une guerre civile larvée tandis que le terrorisme finissait par engendrer un nombre important de victimes.

246 AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, DGI, *à l'attention de Monsieur Caspari*, « Relations avec la Turquie », Bruxelles le 9 septembre 1980

247 AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, DGI, *à l'attention de Monsieur Haferkamp*, « Turquie – Décision du Conseil d'Association », Bruxelles le 15 septembre 1980

Ce faisceau d'évènements, cette atmosphère à l'intérieur du pays sont suivis de près par les Occidentaux et particulièrement par la Communauté européenne. Des rapports en provenance direct d'Ankara passent sur le bureau du Vice-Président de la Commission européenne[248] et au sein de la Coopération politique européenne[249]. Malgré tout, le coup d'État du 12 septembre 1980 prend complètement par surprise les Européens. Comme en 1967 pour le coup d'État grec, ils doivent gérer dans l'urgence le changement dans un pays tiers qui leur est associé. Mais, à la différence de 1967, aucune mesure n'est réellement prise contre la Turquie, pas de « gel », ni de violente dénonciation. Pourquoi ? En quoi la Turquie est-elle traitée différemment de la Grèce ? En quoi est-elle différente pour les Européens ?

Une partie de l'explication vient de l'histoire particulière des relations entre l'Europe occidentale et la Turquie depuis 1945. La politique extérieure turque depuis 1945 reposait sur deux fondements majeurs. En premier lieu, Ankara pour réaliser ses objectifs, accordait la priorité à son intégration au bloc occidental. On peut bien sûr introduire des nuances à ce tableau, car la relation de la Turquie avec ses partenaires occidentaux est elle-même diversifiée. La Grande-Bretagne qui avait un accès privilégié auprès d'Ankara durant la deuxième guerre mondiale et se posait en principale interlocutrice de la Turquie dut s'éclipser au profit des États-Unis dans le courant des années cinquante, parce qu'elle n'avait pas les moyens de ses ambitions régionales. Également parce que Menderes comme Inönü cherchèrent toujours à impliquer davantage Washington dans les affaires du Proche-Orient. À la fin des années cinquante les États-Unis eurent eux-mêmes tendance à passer la main à l'Europe occidentale pour alléger leur part du fardeau, la négociation d'un traité d'association entre la Turquie et le Marché commun entre 1959 et 1963 doit être replacée dans ce contexte et les rapports turco-américains se doublèrent ainsi d'une relation spécifique turco-européenne.

Cependant l'association à la CEE s'est révélée décevante au fur et mesure que d'autres pays méditerranéens bénéficiaient d'accords préférentiels similaires et même parfois plus avantageux et à partir de 1970 le déséquilibre des échanges commerciaux entre les deux parties s'accrût dramatiquement. Introduite en 1978 par le cabinet Ecevit la demande de révision du traité d'association signé en 1963 devait palier à ces problèmes, relancer les relations entre les deux parties et permettre à Bruxelles de faire quelques choses pour ce pays,

248 Voir tous les rapports mensuels de Cox du bureau d'Ankara

249 AHCE, EN n°1679, La Commission, *Coopération politique : groupe de travail « Méditerranée »*, Rome, 13 mai 1980, « La Turquie », Bruxelles, le 14 mai 1980

afin qu'il ne « s'éloigne pas trop de l'Occident ». Le 12, lors du coup d'État, la Commission, dans un communiqué laconique fait part de ses inquiétudes pour les droits de l'Homme en espérant que la démocratie sera restaurée dans les plus brefs délais. Au matin du 12, c'est par un appel téléphonique du représentant de la Commission que celle-ci est mise au courant du coup d'État. Cet appel informe que les militaires ont opéré le coup d'État sous la direction du chef d'État-major, le Général Evren à 4 heure du matin, que la Constitution a été suspendue, la loi martiale proclamée, les activités politiques et syndicalistes interdites. La note issue de cette conversation téléphonique mentionne le coup d'État en Grèce. Elle souligne que lors de l'intervention de l'armée en Turquie, le 12 mars 1971, la Communauté n'avait pas adopté de gel de l'Association comme avec la Grèce quatre ans plus tôt. De fait, rappelle la note, les militaires turcs n'ont pas cherché à prendre en main le pouvoir. Ils ont même tout fait pour éviter d'en arriver là. Comme en 1960, l'armée est intervenue par la publication d'un mémorandum, exigeant le départ du gouvernement Demirel et la constitution d'un « gouvernement fort ». Ce gouvernement du 26 mars 1971 eut une existence précaire. Les militaires en coulisses, ont fait procéder à un changement de gouvernement, mais toujours en maintenant soigneusement une composition politique pluripartite et sans assumer directement le pouvoir. La Communauté a donc maintenu ses rapports d'association. Les institutions de l'Association ont continué de fonctionner, et notamment la Commission parlementaire mixte, qui s'est réunie en 1971. La note continue en soulignant que le général Evren a multiplié les avertissements politiques ; « manifestement réticent à une intervention directe ». Elle rajoute que l'échec de la politique économique du gouvernement alors en place, les luttes de pouvoir au sein des partis et l'impossibilité pour les députés d'élire le président de la République, « plus de cent tours de scrutin infructueux », ont rendu plus qu'impopulaire la classe politique. La note rajoute que les forces armées sont favorables à l'Association et soutenaient « même en sous-main, […] les partisans de la demande immédiate d'adhésion. » Enfin, le représentant de la Commission rajoute que des rumeurs sur l'action des généraux veulent que ceux-ci aient coupé « l'herbe sous les pieds » d'officiers subalternes qui préparaient un « putsch » et n'entendaient pas rester dans le cadre démocratique. Cependant, les informations disponibles ne permettent pas de confirmer ces rumeurs[250]. À 15h le même jour un second appel téléphonique entre Cox, le représentant de la Commission à Ankara et le Vice-Président Haferkamp de la Commission a lieu. Il fait état de la déclaration du Général Evren à la télévision. Cox rapporte les points suivants : le but de l'opération est le rétablissement du

250 EN 1680, Commission des Communautés européennes, Direction générale de relations extérieures IF2, *Le coup d'État en Turquie*, Bruxelles le 12 septembre 1980

fonctionnement normal des institutions démocratiques, le redressement de l'économie turque, la politique étrangère reste la même. Cox note que dans la rue le sentiment dominant est plus le soulagement que la crainte, surtout il suggère une attitude prudente. Toutes déclarations hostiles aux militaires pouvant être « contre-productives »[251]. Le 13 septembre, Émile Noël, questionné par le journal *Hurryet*, reste donc très prudent, déclarant : « On s'attendait en fait à une intervention à la suite de l'avertissement des forces armées aux partis politiques au début de l'année et leur insistance à ne pas s'unir pour trouver une solution à l'évolution de la terreur. Nous espérons que l'on pourra revenir à un ordre démocratique après le rétablissement de l'ordre par l'armée turque qui n'a pas l'ambition du pouvoir »[252].

La Communauté soutient qu'elle s'attendait à une intervention, et qu'à condition qu'elle soit provisoire, elle peut être utile au pays. Cependant on peut douter que Bruxelles ait cru réellement à une telle intervention. La CPE n'y croyait pas[253] et la Commission, bien que disposant de ses propres informations, ne semble pas avoir anticipé le coup.

- La Commission et les militaires : « Business as usual » ?

Le 16 septembre Manfred Caspari - Directeur général adjoint de la DGI - reçoit l'Ambassadeur Keskin. De cet entretien se dégage plusieurs éléments :

La déclaration des Ministres des affaires étrangères des Neuf qui a été élaborée le 15 au soir a été communiquée à Ankara. Cette déclaration faisait suite à une démarche de l'Ambassadeur Keskin auprès de l'Ambassadeur Dondelinger indiquant que le Général Evren souhaitait le maintien des relations avec la Communauté. Le terme employé par les Ministres de « coopération » implique une appréciation plus large que la notion « d'association » puisque celle-ci recouvre la coopération politique, la coopération économique et financière et « même la coopération dans le domaine militaire »[254]. Caspari a indiqué à l'Ambassadeur qu'il importait de procéder rapidement à la finalisation des décisions du Conseil d'association. L'Ambassadeur s'est engagé à faire des efforts auprès du gouvernement d'Ankara dans ce sens pour que les deux parties puissent disposer d'un instrument juridique clair pour poursuivre l'aide financière à l'égard de la Turquie. Lorsque Caspari rencontre Keskin, la Commission avait des informations sur le fait que le coup avait été préparé de longue date. L'éviction d'Erkmen du poste de Ministre des Affaires étrangères, garant d'une politique de

251 EN 1680, Wilhelm Haferkamp, Vizepräsident Des Kommission der Europaïschen Gemeinschafter, *Turquie*, Bruxelles le 12 septembre 1980

252 EN 1680, pas de titre

253 Voir chapitre *Infra*

254 AHCE, BAC 41/1980 n°62/3, Commission des Communauté européennes, *Note de dossier*, « Turquie », Bruxelles le 16 septembre 1980

rapprochement avec la Communauté et l'Alliance occidentale, fut l'élément déclencheur qui décida l'armée à agir. Il faut rajouter que la Commission tient ses informations de la mission militaire américaine en Turquie. Sans le dire clairement, Duchateau, soupçonne que les États-Unis ont aidé, ou du moins approuvé le coup. Pour lui, l'appui que la Turquie peut fournir pour une reprise en main de l'Iran n'est pas à négliger. La tension entre l'Iran et l'Irak est significative à cet égard et le problème kurde ne doit pas être oublié. Les relations que les militaires ont avec Arafat et la tendance modérée de l'OLP seraient mises à profit pour éviter une soviétisation de l'OLP, notamment au moment où l'URSS renforce son influence en Syrie. Dans la situation internationale de l'année 1980, l'intervention militaire « s'inscrit dans la logique de la « doctrine Truman » de 1947 qui garantissait la défense par les États-Unis du « statuquo » en Grèce et en Turquie. » C'est dans cette perspective que l'évolution de la situation politique en Turquie peut être considérée. Le 19 septembre, le Parlement européen adopte une résolution sur la situation en Turquie. Dans sa résolution, soutenue unanimement par tous les groupes politiques du Parlement, les anciens membres internés de la Commission paritaire CEE-Turquie sont mentionnés. Tandis que le Parlement considère que le respect des Droits de l'Homme, de la Démocratie sont des conditions « « sine qua non » du dialogue avec un État européen associé à la CEE »[255]. La Commission parlementaire mixte CEE/Turquie qui devait avoir lieu le 23 octobre est annulée.

Le lendemain matin, Keskin et Duchateau se rencontrent. Duchateau estime qu'il serait utile que la Turquie organise une visite de Parlementaires en Turquie. Il est clair qu'une telle initiative permettrait de détendre l'atmosphère et de fournir l'occasion aux Parlementaires européens de se renseigner sur la situation en Turquie et notamment sur les deux Parlementaires turcs qui ont été arrêtés. L'intention des Autorités militaires turques serait de les relâcher si les motifs de leur inculpation ne sont pas démontrés. Duchateau prévient l'Ambassadeur que c'est le genre de chose auxquelles le Parlement est « sensible », il ferait donc bien de communiquer sur ce problème avec sa capitale le plus rapidement possible[256]. Le 18 septembre une note de la représentation de la Communauté à Ankara arrive sur le bureau du secrétaire général de la Commission. Elle concerne le programme de travail de la représentation de la Commission. Ce programme suit la ligne de « continuité prudente »

255 AHCE, EN 1678, Parlement européen, Document de séance, 1980 -1981, *Proposition de résolution présentée par M. Glinne au nom du Groupe Socialiste, par M. Klepsch au nom du Parti Populaire Européen et par M. Bangemann au nom du groupe Libéral et Démocratique*, 16 septembre 1980

256 AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, DG1, *à l'attention de Monsieur Caspari*, « Résolution du Parlement européen sur la situation en Turquie », Bruxelles le 19 septembre 1980

adoptée par le Conseil le 17 septembre. Visites et voyages devraient se poursuivre dans le cadre de la mission d'information du bureau.

Pour l'année 1981, la note suggère qu'il faille continuer à faire fonctionner l'association le plus proche possible de la normalité « business as usual as far as is possible »[257].

De leur côté, les Grecs donnent leur propre analyse du coup d'État à la Commission. Selon Athènes, cette intervention a à la fois des causes d'ordre interne et international. Le Ministère des Affaires étrangères à Athènes a publié un communiqué très modéré et le fait est que le Ministre des Affaires étrangères grec rencontrera le Ministre des Affaires étrangères turc, le 5 octobre à l'Assemblée des Nations Unies. Cette rencontre a été préparée auparavant par les Secrétaires généraux des Ministères des Affaires étrangères. Le processus de conversation entre les Grecs et les Turcs n'est donc pas interrompu et devra retrouver son habituelle procédure. La Grèce tout au moins partage l'analyse de la Commission et du Conseil à savoir qu'il ne faut pas interrompre l'aide financière à l'égard de la Turquie. Lors de la visite de l'Ambassadeur Economides à Duchateau le 24 septembre, celui-ci a indiqué que d'après les informations reçues de l'Ambassadeur de Grèce à Ankara, des conflits sont à craindre entre les militaires, notamment entre Evren et le Secrétaire général du Conseil national de Sécurité, le Général Saltik. Pour Athènes, tant que Evren conserve le contrôle de la situation, il n'y a rien à craindre, dans le cas contraire, « toutes les craintes seraient permises »[258].

Lors d'une conversation à Ankara, le 24 septembre, avec le représentant permanent de la Turquie auprès des Communautés et un haut fonctionnaire turc, la Commission a confirmation que le gouvernement militaire souhaite conserver avec la Communauté des relations aussi normales que possible. Le gouvernement d'Ankara travaille à mettre au point un projet qui peut être financé par les 75 Millions d'unités de compte (UC) restant dans le paquet de coopération Turquie –CEE. Un projet doit être soumis dès que possible. Cependant, les Turcs se préoccupent de l'évaluation par le Parlement européen de la situation en Turquie. Les Turcs souhaitent inviter des députés en Turquie afin de maintenir un contact avec le Parlement européen. La Commission avertit les Turcs de ne pas seulement inviter la droite du Parlement mais aussi de maintenir des contacts « discrets » avec la Gauche. Cox insiste sur les

257 AHCE, EN 1680, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Ankara, *à l'attention de Mr. Collowald, Directeur DG X*, « Planification du programme de travail du Bureau d'Ankara », Ankara 18 septembre 1980

258 AHCE, EN 1680, Commission des Communautés européenne, DGI, *à l'attention du Monsieur Caspari*, « Réaction grecques à l'égard de l'intervention des militaires en Turquie », Bruxelles le 24 septembre 1980

contacts avec la gauche du Parlement « étant donné l'aversion de ces gentlemen [les militaires] à tout ce qui est rose en politique ». Le haut fonctionnaire du Ministère des affaires étrangères turc confirme à Cox que Saltik est maintenant l'un des personnages les plus importants à Ankara. Revenant sur la question du Parlement et d'une éventuelle visite de celui-ci, Saracoglu souligne que cette visite ne doit pas prendre la forme d'une « enquête », ce serait très mal vu par son gouvernement. Saracoglu ajoute que l'idée de poser la candidature turque avant l'intégration officielle de la Grèce est maintenant abandonnée. Cette option ne devrait revoir le jour que lorsqu'un gouvernement civil sera totalement restauré. L'adhésion pourra alors s'inscrire dans la même logique que celle de la Grèce, de l'Espagne ou du Portugal qui ont choisis la Communauté pour « cimenter leur nouvelle démocratie »[259]. Le nouveau gouvernement est finalement annoncé le samedi 20 septembre. L'annonce fut faite plus tard que prévu dû à la difficulté pour les militaires de trouver un candidat de leur choix issu des anciens partis. Au final, c'est un ancien amiral qui fut nommé, Bulent Ulusu, jeune retraité de la marine turque. Pour la Commission il ne fait guère de doute que celui-ci s'étant retiré de la marine tout juste un mois avant le coup d'état, a fait partie du petit groupe qui a coordonné la prise de pouvoir par l'armée[260]. Le 25 septembre, Duchateau reçoit la visite de Keskin, celui-ci lui confirme que les déclarations du Conseil et de la Commission avaient été bien reçues à Ankara. Une réunion interministérielle doit avoir lieu le 27 à Ankara sur les projets qui pourraient faire l'objet des crédits de coopération. La date du 3 novembre pour la mission de programmation de la Commission a été retenue à l'issue de cette visite[261].

Le lendemain, c'est au tour d'Haferkamp de recevoir l'Ambassadeur turc pour un entretien d'une demi-heure. L'Ambassadeur a d'abord souligné que le nouveau gouvernement turc est un gouvernement libéral et modéré. Il justifie le choix de militaire au poste de Ministre de l'intérieur pour « remettre de l'ordre ». Haferkamp lui rappelle les prises de position de la Commission et du Conseil en soulignant leur caractère modéré. Le vice-président continue en souhaitant que le gouvernement turc présente un projet éligible pour les 75 Millions d'unités comptables du fond de coopération. Tandis que le 3ième protocole financier doit être bien utilisé pour le développement économique du pays, « moyen important pour revenir dès que possible à la démocratie parlementaire ». Lors de cette conversation, Keskin se félicite de

259 AHCE, EN 1680, *Note de dossier*, « Conversation avec Tansug Bleda et Tavfik Saraçoglu », Ankara, 25 septembre 1980

260 AHCE, EN 1680, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Ankara, *Note d'information*, « Gouvernement turque », Ankara, 26 septembre 1980

261 EN 1678, Commission des Communautés européennes, DGI, *à l'attention de Monsieur Caspari*, « Turquie », Bruxelles le 25 septembre 1980

savoir que Duchateau va se rendre à Ankara le mois suivant pour la mise en œuvre des 75 MUC. Il ajoute que son gouvernement est prêt à négocier un quatrième protocole financier « immédiatement ».Haferkamp ne répond pas sur le quatrième protocole, mais souligne que le retour à la vie démocratique et parlementaire aidera grandement « la Communauté [à] poursuivre les relations et [les] mesures d'aides économiques à la Turquie »[262].

Le même jour, Cox reçoit à Ankara Orhan Vural, ancien président de la délégation du Parlement turc à la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie. Celui-ci n'a pas été inquiété par les autorités militaires mais il n'a pu visiter ses collègues retenus en prison à Ankara. En ce qui concerne les relations avec la Communauté, Vural considère que le présent gouvernement et les militaires étant fondamentalement favorables à un rapprochement avec l'Occident, devront aussi passer par ses conditions. Il a estimé que la résolution du Parlement européen sur le coup d'État était très positive, mais qu'il faut « que la pression soit maintenue pour accélérer le processus de libéralisation du régime »[263]. À ce sujet, des notes très détaillées sur la situation interne en Turquie sont envoyées à partir du 25 septembre à la Commission. Ces notes reprennent chaque aspect de la vie intérieure du pays en relevant l'impact des mesures du gouvernement militaire[264]. La question de la liberté de la presse est soulevée notamment pour le cas de la publication du bureau de la Commission à Bruxelles : *Avrupa.* Dans une note, le bureau s'inquiète de l'autocensure dont font preuve les journaux turcs et se pose la question du contenu de la publication officielle du bureau. Ainsi, si *Avrupa* doit montrer un certain degré de discrétion eu égard au pays hôte, elle doit aussi continuer à être le reflet des débats en Europe sur la Turquie. Une prudence excessive risque de ruiner le crédit de cette revue auprès des lecteurs et par extension le crédit de la Communauté en Turquie. Le dilemme est que « dans le passé, nous avons eu des problèmes pour trouver de la matière sur la Turquie. À partir de maintenant, il y aura bien plus à dire. Et beaucoup de ce qui se dira dans la Communauté ne flattera pas les oreilles turques (par exemple dans le Parlement européen) »[265]. Finalement, Cox souhaite continuer une ligne éditoriale franche et transparente et éviter l'autocensure. Il pense que tous signes de trop grande « timidité politique » ne seraient pas un service à rendre à la Commission. Cela affaiblirait l'image de

262 AHCE, EN 1680, Commission des Communautés européennes, Cabinet du Vice-président Haferkamp, *note de Dossier*, « Turquie », Bruxelles le 26 septembre 1980

263 AHCE, EN 1680, *Note de Dossier*, « Entretien avec M.Orhan Vural, Sénateur d'Ordu, ancien président de la délégation du Parlement turc à la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie – 25.9.1980 », Ankara, le 26 septembre 1980

264 Voir notamment la 1ère note en annexe de *Ibid.*

265 AHCE, EN 1680, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Ankara, *à l'attention de Mr. Collowald*, « Politique du magazine *Avrupa* », Ankara 26 septembre 1980

l'exécutif communautaire comme une institution démocratique. De plus, « nous sommes encore loin du jour où *BBC world* sera bloquée, *Le Monde* et le *Financial Time* bannis de la vente. En conséquence nous devons éviter toutes réticences qui pourraient être interprétées comme un manque de soucis des libertés démocratiques »[266]. Le 16 octobre, Cox reçoit une réponse de la Commission. La Direction générale I lui confirme de rester prudent mais de continuer à refléter de manière aussi complète que possible les débats publiques au sein de la Communauté, y compris au Parlement européen. C'est dans cet esprit que la DG appuie l'approche de « franchise » appliquée depuis le coup d'État[267].

Le 30 septembre, le programme de travail du nouveau gouvernement est connu. Le représentant de la Commission l'accueille avec scepticisme, il le juge « ambitieux » et estime qu'il faudrait « une décennie pour le mettre en place »[268]. Il note cependant que la volonté de réformer l'administration est très présente dans ce programme. Pour Cox, il serait en effet temps de réformer cette administration, lieu de « clientélisme politique » où dans la plupart des cas « il y avait virtuellement deux fonctionnaires – celui dans son bureau- et celui dehors attendant un changement de gouvernement pour récupérer sa chaise »[269]. Cette section mise à part la politique étrangère est définitivement tournée vers l'Occident avec tout de même une recherche de contrebalancer vers l'Union soviétique et les pays islamiques. Tandis que le ton reste courtois vis-à-vis de la Grèce et que Chypre fait l'objet d'une ligne « non interventionniste »[270]. En bref, il n'y a rien de réellement répréhensible dans ce programme pour la Commission. Seulement un air de « déjà-vu » qui rend l'ensemble peu crédible[271]. Cependant, le bureau de la Commission juge que ce gouvernement est « sincère » lorsqu'il déclare vouloir revenir le plus vite possible aux libertés démocratiques. Dès lors, la Commission devrait suivre ce proverbe Turc disant « Bekle gör » et qui correspond à l'expression anglaise "Wait and see »[272].

Le 7 octobre, Keskin de nouveau rend visite à Noël. Il dresse un tableau optimiste de la situation en Turquie en soulignant que l'action des militaires pour mettre fin à « l'anarchie » avait déjà donné des résultats. La politique économique était assurée par le maintien de Ozal

266 *Ibid.*
267 AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur R. Cox*, « Magasine *Avrupa* (v/note du 26/9/80) », Bruxelles le 16.10.80
268 AHCE, BAC 41/1980 n° 62, Commission des Communauté européennes, Bureau d'Ankara, *Information note*, "Ref. Turkey – new governement programme", Ankara, 30th September 1980
269 *Ibid.*
270 *Ibid.*
271 *Ibid.*
272 *Ibid.*

au ministère de l'économie. Après l'approbation des décisions du Conseil d'Association du 30 juin et la mission à venir de Duchateau début novembre, il était temps d'envisager la négociation d'un quatrième protocole financier. Lors de cette même conversation la visite d'une délégation parlementaire européenne en Turquie est abordée. Keskin compte se rendre à Strasbourg la semaine du 11 Octobre pour avoir des entretiens avec le député socialiste allemand Ludwig Fellermaier et ses collègues pour sonder auprès d'eux les conditions dans lesquelles un tel voyage pourrait être organisé. Noël approuve une telle procédure, il ajoute que l'invitation adressée à Fellermaier en raison de sa position dans le groupe socialiste et comme parlementaire allemand a une grande signification. Toutefois, Noël avertit Keskin que si les parlementaires européens venaient en Turquie, ils devraient poser certaines questions et demanderaient sans doute à rencontrer certaines personnalités. Les autorités turques devaient en être conscientes et avoir préparé le type de réponse qu'elles étaient prêtes à fournir avant de faire une invitation officielle. Par exemple, on pouvait imaginer que Fellermaier demande à avoir un contact avec Ecevit. Les parlementaires européens voudront sans doute rencontrer l'ancien bureau turc de la Commission mixte et les membres turcs de la Commission mixte détenus, ou avoir des informations précises sur les charges qui leur sont opposées. Noël souligne là que ce sont ses propres pensées, et qu'il ne s'était pas concerté avec les parlementaires[273]. Cependant une note du 6 octobre de Duchateau à Noël prévient ce dernier que le Président du Parlement, Fellermaier doit voir Ecevit. Keskin doit donc en être informé d'une manière ou d'une autre. Plusieurs traits manuscrits indiquent que Noël a bien lu cette note et particulièrement le paragraphe suggérant que « il faudrait que M. Fellermaier voit M. Ecevit. Il faudrait peut-être le dire à Keskin »[274].

- La « saga » des visas

Paradoxalement, ce n'est pas tant le coup d'État en Turquie qui va empoisonner les relations Turco-européennes pendant l'année 1980, c'est ce que les fonctionnaires ont appelé : « la saga des visas ». Le 13 octobre 1980, Keskin rend à Sir Roy Dennan un aide-mémoire au sujet de mesures prises par la France et l'Allemagne rétablissant les visas pour les travailleurs turcs. Dans cet aide-mémoire on parle de la nécessité de « consultation au sein des organes de l'Association en vue de dégager des solutions conformes à l'esprit qui anime l'association CEE-Turquie ». L'Ambassadeur Keskin a présenté le samedi 11 octobre à Dondelinger, et répété à Denman, une demande turque de convocation du Conseil d'Association « dans des

273 AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, Secrétaire général, *Note de dossier*, « entretien avec l'Ambassadeur Keskin, Délégué de la Turquie auprès des Communautés », le 7 octobre 1980, Bruxelles le 8 octobre 1980

274 AHCE, EN 1678, *Note*, 6/10/80 JJ

délais rapprochés ». La Communauté exerce alors la présidence de ce Conseil et c'est à elle de le convoquer. S'en suit un débat au COREPER dans l'après-midi du 16. À ce moment-là, la Commission ne s'était pas encore prononcée sur le fond de l'affaire. Denman avait toutefois déjà répondu à Keskin que « l'établissement des visas pour les ressortissants étrangers désirant séjourner dans les États membres n'est pas de la compétence de la Communauté ». Une réponse analogue est donnée par le porte-parole de la Commission à une question posée par un journaliste turc. L'affaire est extrêmement politique et la Commission souhaiterait éviter de porter l'affaire dans un débat juridique qui ne pourrait qu'envenimer la situation. De plus, elle est disposée à appuyer les efforts que les Autorités turques sont prêtes à faire aussi de leur côté pour désamorcer tout processus de détérioration des relations CEE-Turquie qui ont été relancées au Conseil d'Association des 30 juin et 1er Juillet 1980. Pour la Commission, la mesure administrative de la réintroduction des visas dans certains États membres en ce qui concerne les ressortissants turcs prend des proportions exagérées par rapport aux objectifs à atteindre compte tenu de la situation économique réelle du marché de l'emploi dans les États concernés[275]. Ce qui est déjà clair c'est qu'il ne s'agit pas d'un domaine de compétence de la Commission. Devant les questions des journalistes turcs et même de l'Ambassadeur Keskin, la Commission renvoie la responsabilité de ces mesures aux États membres. Par conséquent, ces mesures ne relèvent pas de l'Association et l'Accord d'Ankara ne contient pas de dispositions en la matière[276].

Le 14 octobre 1980, un journaliste turc se présente à la représentation de la Commission à Ankara avec des questions pour son secrétaire général. Ces questions portent sur l'état des relations entre la Communauté et la Turquie, et de l'avis même du fonctionnaire qui les transmet à Émile Noël, elles « ne sont certes pas parmi les plus faciles… »[277] Dès la première question, c'est le problème des visas que la France et l'Allemagne ont remis en vigueur pour les Turcs dans leur pays. N'est-ce pas contraire à l'Accord d'association ? Une grande partie des parlementaires européens conviennent que la Turquie passe depuis quelques années une période difficile tant du point de vue politique qu'économique. L'obligation du visa pour les Turcs n'est-elle pas l'illustration que la Communauté ne fait rien pour empêcher « la tendance d'éloigner la Turquie de l'Europe » ? Le second point concerne l'adhésion de la Grèce, ce

275 AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de M. Caspari*, Directeur Général, « Demande turque de convocation d'un Conseil d'Association en vue d'examiner la question « visas » imposés aux travailleurs turcs, (Coreper, le16.10.80 à 15h00) », Bruxelles le 16 octobre 1980

276 AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Vasey*, « Turquie – réponse aux questions écrites posées à Monsieur Haferkamp par Monsieur Uluengin Eadi », Bruxelles (dates illisible)

277 AHCE, EN 2788, *Note à l'attention de Monsieur Émile Noël*, secrétaire général, « Question d'une agence turque », Ankara, le 14 octobre 1980

pays ne va-t-il pas tenter de rompre tous les liens entre la Turquie et la Communauté ? Enfin, ne serait-ce pas une erreur de la Communauté au vue des développements politiques dans la région du Moyen-Orient de s'éloigner d'Ankara ?

Le 21 octobre, le secrétaire général s'adresse au directeur de la DGI en soulignant qu'il serait utile de faire une « mise au point » sur l'impact de l'adhésion de la Grèce sur les rapports avec la Turquie et sur « l'importance que la Communauté attache à la position de la Turquie »[278]. Dans son projet de réponse, la DGI note au sujet de l'adhésion de la Grèce que « tout nouvel État membre doit reprendre ce que nous appelons l' « acquis communautaire ». Cette obligation est la première qui leur est imposée et figure en tête des dispositions d'un acte d'adhésion ». À la relecture, les termes « la première qui leur est imposée » sont complètement supprimés et disparaissent de la réponse. Elle rajoute que la Communauté n'a pas pris de position radicale lors des évènements de septembre 1980 contre le gouvernement d'Ankara. Cela confirme « combien, la Communauté est attachée au maintien et au développement des relations de coopération avec la Turquie »[279]. Cependant, ces réponses ne sont pas communiquées, le 10 novembre, le représentant de la Commission en Turquie relance Émile Noël afin de savoir si une réponse peut être attendue[280]. Finalement, la réponse va être prudente, seule la question de l'adhésion de la Grèce concerne les affaires communautaires. Le journaliste doit donc retirer son questionnaire et en proposer un autre centré strictement sur les compétences communautaires. En fait c'est surtout la presse turque qui s'empare de l'affaire et les hommes politiques suivent. La presse de son côté se déchaine, « voilà ce qu'est « l'Occident », la nation turque et toutes les nations non européennes sont des nations de 2e classe. L'Occident est un manège humaniste pour lui seul, civilisé pour lui seul »[281]. Ou encore « on dirait qu'on retrace les frontières de l'Occident qui se terminent en Égée, comme dit M. Caramanlis »[282].

Si cette question prend de telles proportions dans la presse c'est parce que tout le reste ne peut réellement être abordé du fait de la censure en vigueur. Pourtant le représentant de la Commission en doute. Il ajoute que la presse relaie un fort sentiment populaire et la question est devenue tellement importante que le Directeur Général du ministère des affaires étrangères turc, responsable des questions des relations économiques multilatérales a passé la moitié de

278 AHCE, EN 2788, *Note à l'attention de Monsieur Duchateau*, Bruxelles le 21 octobre 1980
279 *Ibid.*
280 AHCE, EN 2788, Bureau des CE à Ankara, le 10 novembre 1980
281 AHCE, EN 1678, *Revue de la presse turque du 19 au 25 octobre 1980*, « éditorial de Ugur Mumcu, Cumhuriyet », 12.10.80
282 *Ibid.* "Editorial de Ali Birand 10.10.1980"

son temps lors de sa visite au bureau d'Ankara à se plaindre sur cette question et en demandant à la Commission de faire quelque chose. La visite aurait dû se consacrer à la venue de Duchateau pour la mission de programmation. Car la coopération continue entre les deux partenaires, la question ou « saga » des visas étant de peu d'intérêt pour la Commission et la Communauté dans son ensemble car hors de ses compétences. De septembre 1980 et plus ou moins jusqu'au printemps 1981, la Commission observe l'évolution de la situation. Suivant les rapports remontant depuis le terrain, la Commission continue les contacts tout en restant prudente. Les choses se précipitent à partir d'avril 1981.

C. Un « gel » de l'Association ?

- Faire pression pour le retour de la démocratie

En effet, nous nous souvenons que lors de la prise du pouvoir des Colonels en Grèce, c'est le Parlement qui avait immédiatement pris position pour une suspension de l'Accord avec Athènes que la Commission avait ensuite officiellement gelé. Treize ans plus tard on retrouve la même dynamique, même si cette fois ci le Parlement, bien que plus sévère, ne se prononce pas en majorité pour un « gel » de l'Accord d'association. En fait, le député qui en 1967 avait déposé la résolution pour le « gel » va dans le cas de la Turquie faire preuve de bien plus de modération. Le 19 novembre, la résolution de Glinne ne prend pas en compte le problème de Chypre et se préoccupe essentiellement de la situation intérieure en Turquie tout en rappelant aux Ministres des affaires étrangères de la Communauté que dans le cadre de la CPE, ils se doivent d'être vigilants[283].

L'autre résolution par contre est beaucoup plus radicale, dès le deuxième point de la résolution, il est rappelé sa « position stratégique et son rôle dans l'équilibre mondial et tout spécialement européen. » Cependant, la résolution s'inquiète de ne pas voir se concrétiser le retour à la démocratie et dans les points suivants elle évoque la situation à Chypre et ses conséquences « que la prolongation de cette situation peut avoir sur le maintien de la paix en Méditerranée. » Et « considère que si dans un délai raisonnable la situation dans les domaines rappelés […], était demeurée sans changement, cela aurait, à n'en pas douter, des conséquences sur les rapports économiques et juridiques qui lient la Turquie à la Communauté »[284].

283 AHCE, EN 2788, Parlement européen, *Document de séance, 1980-1981*, « proposition de résolution présentée par M. Glinne », 19 novembre 1980

284 AHCE, EN 2788, Parlement européen, *Document de séance, 1980-1981*, « proposition de résolution présentée par M. De la Malene au nom des démocrates européens de progrès », 19 novembre 1980

Pourtant, le 6 avril 1981, le Parlement européen, par une résolution, donne à la Turquie, deux mois pour rétablir la démocratie.

Le 15 juillet, le secrétariat général de la Commission envoie une note à Haferkamp en se disant préoccupé de la situation en Turquie. Il souligne que les fonctionnaires de la Direction générale aux affaires extérieures qui suivent le dossier ont l'impression que les messages passent mal de Bruxelles à Ankara. Les représentants officiels de la Turquie sont dans une position peu confortable et essaient « d'oublier » ce qui peut leur être dit lorsqu'ils savent que c'est mal perçu par les Autorités militaires. Devant ce filtre exercé par les fonctionnaires turcs à Bruxelles, la Commission se doit donc d'interpeller le Ministre des Affaires étrangères turc. La suggestion d'Émile Noël est que le Président de la Commission ou bien Haferkamp lui-même, envoie une lettre personnelle au Ministre, « en tant qu'ami de la Turquie », en faisant part « de vos graves préoccupations devant la détérioration progressive des relations entre la Communauté et la Turquie. » Il suggère que simultanément la Commission entreprenne par des contacts personnels des démarches à haut niveau entre personnalités des États membres et du gouvernement turc pour que celle-ci exprime des préoccupations similaires. « Je pense par exemple à une démarche du Chancelier Schmidt, du Premier Ministre français, du Président du Conseil italien, pour citer trois personnalités qui peuvent avoir un poids à Ankara »[285]. La lettre est finalement envoyée par Haferkamp, le 24 juillet et elle provoque la réponse du Ministre turc le 6 août. Dans sa réponse il propose une entrevue à Ankara ou à Bruxelles. Haferkamp, « compte tenu de la situation » refuse de se rendre à Ankara mais accepte de rencontrer le Ministre à Bruxelles en septembre. La rencontre est fixée au 18. Dans le même temps, Lord Carrington, à l'occasion des cérémonies de mariage du Prince Charles le 29 juillet, a rencontré Turkmen et lui a répété les inquiétudes du Conseil au sujet des Droits de l'Homme en Turquie[286]. Lors d'une rencontre entre Noël et Keskin le 17 septembre, Noël insiste sur le fait que la Commission souhaite avoir des éléments concrets sur les progrès d'un retour à la démocratie[287]. Parlant à titre personnel, Noël note qu'il est essentiel que le Ministre Turkmen puisse fournir des indications concrètes et convaincantes. La conversation avec Haferkamp, « Ministre des Affaires étrangères » de la Communauté pouvait être entourée

285 AHCE, BAC 41/1980 n°63/4, Commission des Communautés européennes, *Note pour Monsieur le Président Haferkamp*, « Evolution de la situation en Turquie », Bruxelles le 15 juillet 1981

286 AHCE, BAC 41/1980 N°63/4, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Steinel*, Bruxelles le 29 juillet 1981

287 AHCE, BAC 41/1980 n°63/4, Commission des Communautés européennes, *Note de dossier*, « Entretien avec l'Ambassadeur Keskin, Délégué Permanent de la Turquie auprès des Communautés », Strasbourg le 16 septembre 1981.

d'une certaine discrétion[288]. Il s'agit d'une conversation de collègue à collègue. Pour ce qui est de la conversation avec Thorn, elle doit apporter un message positif, sinon le Président ne pourra ensuite « qu'amplifier » la déception de la Commission tant au Conseil qu'au Parlement. Le lendemain, Turkmen rencontre le Président Thorn et Haferkamp. La conversation porte essentiellement sur la situation intérieure en Turquie. Turkmen a assuré la Commission que l'Assemblée constituante se réunira le 23 octobre et qu'elle est la première étape vers le rétablissement de la démocratie. De plus, le gouvernement turc invite le 28 septembre une délégation de huit parlementaires à ses frais pour visiter la Turquie, la Commission ne souhaite pas se mêler de cette affaire mais demande à sa représentation à Ankara de surveiller les résultats de cette mission. Haferkamp pose la question des libertés publiques et des procès aux syndicalistes. Il a insisté pour qu'un geste soit fait par la Turquie à ce sujet. Le communiqué qui a suivi fait mention « du plein respect des droits de l'Homme », la Commission en tire la conclusion que « notre pression sur ce terrain ne devrait pas se relâcher »[289].

- Les moyens de la Commission : le Quatrième protocole financier

« La bonne nouvelle est que les généraux retournent aux casernes, la mauvaise c'est qu'ils prennent le reste du pays avec eux. » C'est par cette phrase que Cox commence son rapport devant faire un bilan « d'une année avec les soldats »[290]. Pour le représentant de la Commission, ce coup, à la différence de celui de 1960 ou 1971, va laisser des marques durables. Cette « Junte », en tant que corps, est constituée « d'un groupe d'hommes honorables autour desquels il n'y pas d'odeur de […] vices et vénalité. » Il n'y a pas de comparaison possible avec « la bande de voyous (sic) qui a pris le pouvoir à Athènes et qui représente trop souvent la norme dans le Tiers monde »[291]. Le problème, paradoxalement, est plus sérieux que cela. C'est pour cela, toujours selon Cox, que l'appel « À bas les fascistes » des rues européennes ou au sein des Parlements n'est pas pertinent pour la Junte turque. Le problème est que les militaires ne sont guère mieux équipés que les civils pour faire fonctionner le pays à long terme. Les cercles communautaires sont depuis le début de la crise inquiets qu'une réaction trop brutale, comme une suspension de l'association, serait contre-productive. L'hésitation initiale a diminué la portée de l'utilisation d'une telle sanction. De plus les Turcs

288 *Ibid.*

289 AHCE, BAC 41/1980 n° 63/3, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Rhein*, Chef de Cabinet de Monsieur Haferkamp, « Visite du Ministre Turkmen, Ministre des Affaires étrangères de Turquie, le 18 septembre 1981 », Bruxelles le 22 septembre 1981

290 "A year with the soldiers", dans AHCE, BAC 41/1980 n°63/4, Bureau d'Ankara, *Note for the attention of Mr. Froshmaie*r, Director General, "Ref. Turkey – 12 Months of Military rule", Ankara, September 4 1981

291 *Ibid.*

savent que l'administration Reagan est plutôt satisfaite de la situation à Ankara et n'est pas pressée de voir rétablie la démocratie dans un pays où elle juge « qu'elle n'a qu'un potentiel limité ». Il n'est pas douteux que la plupart, pour ne pas dire l'ensemble des États membres partage la même opinion. La Commission et le Parlement sont vus comme des « francs-tireurs » à Ankara, au contraire de Lord Carrington, le Président du Conseil, considéré comme un homme « raisonnable »[292].

Le 11 septembre, les services de la Direction générale aux Affaires extérieures tentent eux-aussi de dresser un premier bilan de un an de pouvoir militaire en Turquie. Tout d'abord elle constate que le régime s'est durci dans les dernières semaines. Le général Saltik qui était reconnu au début du nouveau régime comme un homme influent et aux idées libérales a dû quitter le secrétariat général du Comité de sécurité nationale, l'organe décisionnel du gouvernement militaire à Ankara pour Istanbul. Par ailleurs, la Commission note de plus en plus, une recrudescence des cas de demandes d'asile politique et des réfugiés turcs traversant la frontière turco-grecque soit à la nage sur la Maritza, soit en barque sur la mer Égée. Les syndicalistes sont toujours en prison ainsi que les cadres des anciens partis au pouvoir. La Commission ne dispose pas vraiment d'informations sur la situation en Anatolie orientale et ne peut que spéculer sur la répression qui aurait « atteint des proportions assez spectaculaires »[293].

Pourtant malgré tous ces signaux négatifs, la Communauté refuse de sanctionner la Turquie. Du moins officiellement.

Les négociations pour la conclusion d'un quatrième protocole financier qui sera annexé à l'Accord d'association, se sont achevées le 10 juin 1981[294]. Ce protocole d'une durée de cinq ans devrait comporter un montant global de 600 millions d'Ecus, répartis entre 225 millions de prêts normaux sur les ressources propres de la BEI et 375 millions sur fonds budgétaires, ces derniers comprendraient 325 millions sous forme de prêts à conditions spéciales et 50 millions sous forme d'aides non remboursables destinées à des actions de coopération. Le 6 novembre, lors de la réunion du Parlement à Strasbourg, la résolution souhaitant que cette aide financière à la Turquie soit « gelée » pour cause de non progression du retour à la démocratie, est rejetée. Lors de cette session, les discours de nombreux parlementaires grecs ont appelé à « geler » l'aide à la Turquie en suivant les mêmes modalités que celles ayant été

292 *Ibid.*
293 AHCE, BAC 41/1980 n°63/4, Commission des Communautés européennes, *Situation politique interne*, Bruxelles le 11 septembre 1981
294 Bull. CE 6-1981, point 2.2.49.

prises en 1967, lorsque les colonels ont pris le pouvoir à Athènes. Ces déclarations ont attiré l'attention à la Commission, qui s'y attendait[295]. La Commission prend publiquement position sur la question du procès de l'ancien chef du gouvernement turc, Bulent Ecevit, en convoquant le 4 novembre l'Ambassadeur de Turquie. Pour la première fois depuis le coup d'État, la Commission, dans une conversation avec un officiel turc, lie le bon déroulement des relations avec la Turquie, et notamment l'exécution du 4ème Protocole financier, au retour des libertés publiques. Natali le souligne à l'Ambassadeur turc, ce n'est pas une question « juridique, mais politique »[296]. Le 10 novembre, l'Ambassadeur Keskin rend visite à Duchateau pour faire le point sur les suites de sa convocation par le Vice-Président Natali. L'Ambassadeur indique qu'il a transmis à Ankara. Keskin fait aussi part à Duchateau que le Ministre des Affaires étrangères turc estime que la Commission a pris, par rapport aux autres institutions, une « position plus dure » sur ce problème. Il a rajouté qu'il souhaitait que cette affaire ne soit pas l'occasion de nouvelles difficultés avec le gouvernement d'Ankara[297]. Dans une lettre personnelle à Haferkamp, le 6, Cox estime que la « boussole des militaires est devenue inutilisable »[298]. En fait depuis le 19 juin 1981, la Commission retient dans ses cartons l'approbation finale au 4ème protocole d'aide financière à la Turquie. Celui-ci doit faire suite au 3ème protocole qui doit expirer le 31 octobre 1981[299].

Quelques jours plus tôt, le 27 octobre, le bureau d'Ankara transmet à Bruxelles son habituel rapport « situationnel » sur la Turquie. L'été de l'année 1981 n'a guère était tourmenté, voire plutôt calme. Mais le mois d'octobre a vu une accélération des événements avec l'annonce officiel de la liste des futures délégués à la Constituante, promise par les militaires et devant être le début du processus de retour à la démocratie. La composition de l'assemblée est qualifiée de « has been or never would be ». Ce qui a engendré des réactions négatives au sein des élites turques. Une semaine plus tôt, le gouvernement dissout les partis et saisit tout leur bien. Pour Cox, il s'agit là d'une preuve supplémentaire de « l'inaptitude des généraux à la politique ». En octobre 1981, tout est en place pour « une classique période de schizophrénie

295 AHCE, BAC 41/1980 n° 63, Commission des Communautés européennes, *Note de dossier*, « Parlement européen (Budget) Session 2 -6 novembre 1981, Aide communautaire à la Turquie », Bruxelles, 6 novembre 1981. La partie où l'intervention des grecs est mentionnée et soulignée au stylo avec la mention *aha?*

296 AHCE, BAC 41/1980 n°63, Commission des Communautés européennes, *Note de Dossier*, Bruxelles le 4 novembre 1981

297 AHCE, BAC 41/1980 n°63, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Toffano*, « Condamnation de M. Ecevit », Bruxelles le 10 novembre 1981

298 AHCE, BAC 41/1980 n°63, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Ankara, *Privat*, Ankara, den 6 november 1981

299 AHCE, BAC 41/1980 n°63/3, Commission des Communautés européennes, DGI, *à l'attention de M. Rhein*, « Ive protocole financier CEE/Turquie », Bruxelles, le 6 octobre 1981

au sujet des étrangers. Tous les ingrédients sont présents. Les croque-mitaines sont Papandreou, les socialistes français philo-arméniens, les brandisseurs de visa germaniques, les précieux scandinaves, ces fouineurs et prétentieux du Parlement et de la Commission européenne »[300]. Cox se retrouve face à des fonctionnaires turcs se plaignant combien la Commission, en bloquant le protocole financier éloignait la Turquie de l'Europe, faisait de la politique et échouait totalement à comprendre « la mentalité turque, sa culture, etc ». Il doit aussi affronter les États membres et notamment la Grande Bretagne, « le Ministère des affaires étrangères (turc) a sans doute anoblie ici aussi l'Ambassadeur britannique pour avoir râlé (sic) à mon encontre car la Commission se mêlait de politique ce qui n'était pas ses affaires. À l'Ambassadeur, j'ai répondu que, Dieu merci, la Commission fonctionne politiquement, autrement qui sait quel « désastre technocratique » la Communauté aurait commis en reprenant en rythme la gaffe du Rapport Fourcade sur les eaux territoriales en mer Égée »[301]. De plus, les Américains considèrent les craintes des Européens pour l'avenir de la démocratie comme « obsessives et de courte vue »[302] comme le représentant de la Communauté l'a appris directement de l'ambassade des États-Unis. La Commission réfléchit à la meilleure tactique pour faire pression sur le gouvernement turc.

Elle dispose en Turquie de trois moyens pour mener une politique de pression, retenir et mettre des conditions à l'aide financière, continuer la politique d'informations et les contacts privés. Malheureusement, aucune de ces options ne semble avoir vraiment d'impact sur les généraux qui ne « bluffent pas lorsqu'ils disent aux Européens de tenir leurs nez hors des affaires internes turques et qu'ils ne vont pas se laisser à des compromis pour une aide européenne »[303]. Les ministères civils pourraient être sensibles aux contacts privés mais ils n'ont pas de pouvoir. L'activité d'information est certes essentielle comme acte de présence, mais elle tient surtout au maintien d'un réseau d'information étendue au pays. Mais, en terme d'action dans le contexte turc de l'automne 1981, que peut faire la Commission « contre un mur de gentilshommes en kaki qui n'ont tout simplement pas la même conception de la société que celle des civils en Europe de l'Ouest »[304] ? Cependant, la Commission pourrait finalement transmettre son approbation du 4ème protocole au Conseil en geste de bonne foi lors de l'ouverture de l'Assemblée consultative. Cela la mettrait en position de force dans

300 *Ibid.*
301 AHCE, BAC 41/1980 n°63, Bureau des Communautés européennes, Ankara, « Ref. Turkey – political situationer, Ankara », Octobre 27 1981
302 *Ibid.*
303 *Ibid.*
304 *Ibid.*

l'opinion publique turque. Tout en sachant que le processus après la transmission est loin d'être terminé et que chaque étape « peut être exploitée, si et quand les circonstances le demandent »[305].

Certes, le Parlement a demandé un « gel » des fonds sous le 4ème protocole en se basant sur le fait que celui-ci n'avait pas encore été conclu, mais que faire lorsqu'il le sera ? La Commission a, à plusieurs reprises, notamment au sein du Parlement européen joué cette carte. Elle se dit très attentive depuis le 12 septembre 1980 à la situation politique en Turquie. En ce qui la concerne, c'est l'évolution du respect des droits de l'homme et politiques en Turquie qui conditionne son avis sur le Protocole financier. Cependant, l'inauguration de l'Assemblée consultative est prise, comme le suggère Cox, comme un moyen possible d'avancer dans ce dossier. Le débat du 20 octobre à la Commission politique du Parlement européen montre que les parlementaires étaient globalement en accord avec la ligne que la Commission suit depuis le 12 septembre 1980, pour poursuivre l'aide économique tout en maintenant la pression sur les Autorités turques tant en ce qui concerne l'évolution institutionnelle que le problème des Droits de l'Homme. Cependant, le Groupe Socialiste qui avec le groupe communiste se montre le plus dur vis-à-vis de la situation en Turquie reste en retrait. Le problème réside dans les poursuites du régime d'Evren contre les anciens syndicalistes turcs. Les centrales syndicales européennes ont très tôt demandé à la Commission de réagir à cette situation. Dès le 18 septembre 1980, la Confédération européenne des syndicats appelle « au retour de la démocratie en Turquie » et envoie une lettre au Président de la Commission et du Conseil demandant rien moins qu'une suspension de l'aide occidentale à ce pays[306]. Dans une note du 21 octobre, Duchateau estime que si le discours d'ouverture des travaux de l'assemblée constitutionnelle prononcé par le général Evren contient suffisamment d'éléments raisonnables, la Commission pourrait transmettre le protocole financier, pour signature, au Conseil qui par la suite doit saisir le Parlement pour avis[307]. La transmission, suggère Duchateau, devrait se faire avec une lettre du Président de la Commission qui attirerait l'attention du Conseil sur les problèmes politiques de l'évolution de la situation en Turquie. « Cette procédure prudente aurait l'avantage de placer le Conseil devant ses

305 *Ibid.*

306 AHCE, BAC 41/1980 n° 62/2, Confédération européenne des syndicats, « Communication urgente concernant la Turquie », Bruxelles le 15 septembre 1980

307 AHCE, BAC 41/1980 N°63/3, Commission des Communauté européennes, DGI, *à l'attention de Monsieur Durieux s/c du cabinet de Monsieur Haferkamp*, « 4ème protocole financier avec la Turquie », Bruxelles le 21 octobre 1981 et AHCE, BAC 41/1980 n° 63/3, , Visite du Ministre Turkmen, Op. Cit.

responsabilités »[308]. Il avait déjà formulé pareille suggestion un mois plus tôt après la visite du Ministre des Affaires étrangères turc[309]. La Commission d'ailleurs, réfléchit aux moyens de « ralentir » la mise en place des projets turcs devant être financé par la Communauté. En utilisant tous les moyens à disposition : Le premier est le blocage des projets de financement à la Turquie via un avis négatif au Conseil d'administration de la BEI, le Conseil a dans ce cas le dernier mot mais doit tenir compte de l'avis de la Commission. Le second moyen dont dispose la Commission et l'assistance sur le plan économique et technique, dans ce cas, la Commission peut tout simplement bloquer l'intégralité de ces aides. Enfin, les projets basés sur un prêt de la BEI, qui suit le même chemin que la première option. En clair, même si le 4ème protocole est adopté, la Commission compte bien bloquer tous développements de l'aide communautaire en Turquie, et « il doit être clair pour les Turcs que cela est dû à des raisons politiques »[310]. Cette position est au final approuvée par le Conseil qui ne peut pas, pour des raisons politiques évidentes, s'opposer ouvertement à la Commission sur le dossier du retour à la démocratie de la Turquie[311]. Il s'agit là d'une victoire politique de la Commission qui oblige le Conseil à s'aligner sur elle. Ce dernier, soutenu d'ailleurs par les États-Unis, s'accommode bien de la dictature militaire.[312]

Conclusion – La Commission et la Turquie : entre *Realpolitik* et défense de la démocratie ; quel rôle pour Bruxelles ?

Les raisons qui poussent la Turquie à sérieusement envisager sa candidature à partir de 1980, sont avant tout d'ordre politique et n'ont que très peu à voir avec la situation économique de la Turquie. Bien que Demirel estime que cette candidature s'inscrit dans la réforme nécessaire de l'économie de son pays. L'adhésion à la Communauté devient ici un outil pour faire passer des réformes qui autrement n'auraient pas pu avoir lieu. Cependant, du côté turc, il semble que la question de réellement adhérer n'ait pas était réfléchie. Un État membre a certes des droits, mais aussi des devoirs, notamment partager des pans entiers de souveraineté. Un État où le nationalisme est une notion cardinale peut-il réellement accepter de tels transferts ? La Commission en doute.

---

308 *Ibid.*

309 AHCE, BAC 41/1980 n° 63/3, Visite du Ministre Turkmen, Cit.

310 AHCE, BAC 41/1980 63/2, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de MR. Steinel*, « 4ème protocol CEE/Turquie – Mise en place », Bruxelles, 23 octobre 1981

311 AHCE, EN 1683, Commission des Communautés européennes, *Briefing note for Vice-President Haferkamp*, Bruxelles 16 septembre 1982

312 Voir *infra*

Pourtant, la possibilité d'une telle candidature est prise suffisamment au sérieux pour que la Communauté réfléchisse à comment réagir en cas de candidature. De plus dans le courant du printemps 1980 des propositions alternatives pour éviter « l'embarras » d'une candidature sont développées par les services de la Commission. La première étant une « revitalisation » de l'Association. Concrètement il s'agit de proposer à la Turquie une intégration plus poussée au Marché intérieur et une aide financière supplémentaire. Sur le principe, ils sont d'accord, mais lorsqu'il s'agit de mettre du concret dans les propositions, les États membres ne s'accordent pas. La situation est finalement débloquée car la Turquie accepte la proposition d'aide financière de la Communauté même si celle-ci ne correspond pas à ses attentes.

Le coup d'État du 12 septembre va faire craindre aux Turcs que l'accord trouvé en Juin sera gelé. Il n'en est rien, la Communauté, si elle indique suivre la situation « avec inquiétude », se contente « d'espérer un retour rapide à la démocratie »[313]. Il n'y a pas de « gel » comme en 1967. Du côté de l'OTAN, l'annonce du coup d'État a été accueillie par les officiels avec un silence total. Cependant des sources dans les milieux atlantiques ne cachent pas leur soulagement. Le pays allait à la catastrophe, déchiré entre les terrorismes de gauche et de droite, l'aide économique risquant d'être mise en danger par la situation interne et les politiques venaient de sacrifier à leurs querelles intestines le Ministre des Affaires étrangères. L'OTAN souligne que les militaires chaque fois qu'ils ont pris le pouvoir l'ont rendu au civil[314]. C'est aussi la pensée des cercles communautaires qui soulignent que les militaires n'ont pas « l'ambition du pouvoir »[315].

La Communauté décide donc de continuer la coopération et l'aide économique avec Ankara, et de ne rien changer à ces relations, si ce n'est rester prudent. Cependant, devant le durcissement du régime, on peut commencer à distinguer à partir surtout de l'été 1981, deux positions en Europe communautaire, d'un côté le Conseil et les États membres soutenus par les États-Unis qui s'accommodent du gouvernement militaire, de l'autre la Commission et le Parlement européen qui maintiennent la pression sur le gouvernement d'Ankara au sujet du retour à l'ordre démocratique et le respect des Droits de l'Homme. Cela engendre, tant au sein de la Communauté que dans les relations Ankara-Bruxelles des tensions entre la Commission, le Parlement, la Turquie et les États membres. La Commission va tenir par devers elle l'aide financière contenue dans le 4ème protocole comme moyen de pression sur le gouvernement

313 AHCE, EN 1678, *Turquie*, « press statment », 12 septembre 1980
314 Dépêche Reuter, *Ibid.*
315 AHCE, EN 1680, « Réponse d'Emile Noel au journal Hurryet », 13 septembre 1980

turc. C'est son seul moyen réellement efficace. Dans cette politique, deux « pôles » actionnent l'activité de la Commission : le bureau d'Ankara qui revêt une importance majeure pour l'information et le Secrétariat général de la Commission qui s'appuie sur la Direction générale pour les affaires extérieures.

Ainsi, après avoir pendant presqu'un an attendu des signes d'un retour à la démocratie en Turquie, la Commission accentue sa pression sur le gouvernement turc pour un retour démocratique. Cette pression fut mal ressentie à Ankara où à partir de janvier 1982, le ministère des Affaires étrangères turc fait pression pour obtenir la fermeture du bureau de la Commission[316]. À la veille du référendum sur la Constitution en novembre 1982, les relations entre Bruxelles et Ankara restent en pointillées et sont tendues, elles ne reprennent un cour normal qu'à partir de décembre 1983.

La Commission, si elle n'a pas « gelé» l'Accord d'association avec la Turquie, a au final eu le même comportement qu'avec la Grèce. En effet, entre 1980 et 1983, l'Accord d'association, bien que formellement toujours actif ne connait pas de nouveaux développements : l'aide financière est bloquée, les réunions sont essentiellement d'ordre technique. Comme entre 1967 et 1974 avec la Grèce, la Commission s'est retrouvée la seule à faire pression sur un gouvernement putschiste pour le retour à la démocratie parlementaire. Cependant, contrairement à l'affaire grecque, la Commission s'activait en silence. En effet, Bruxelles ne souhaitait pas que ce pays puisse changer totalement de comportement vis-à-vis de ses alliances avec l'Occident : les impératifs de la Guerre froide continuaient à primer. Il fallait maintenir la Turquie dans le camp occidental. Telle est la politique de la Commission en Europe du Sud-est, maintenir la Turquie en Occident, achever de stabiliser et démocratiser la Grèce, et à partir de 1972 et la CSCE, établir des ponts avec les pays au nord du Rideau de Fer.

316 AHCE, EN 1683, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Ankara, *A l'attention de Froschmaier*, « Ref. My replacement », 21 avril 1982

Chapitre X. L'EUROPE FACE AUX HÉSITATIONS TURQUES : QUE FAIRE AVEC ANKARA ?

À partir de 1974, la Turquie va passer par plusieurs phases, à la fois politiques et économiques qui vont influencer son comportement sur la scène internationale et notamment vis-à-vis de son proche voisinage et de la Communauté. En effet, avec la crise de Chypre, Ankara va se montrer beaucoup plus critique sur ses liens avec l'Occident, liens que les élites turques n'avaient cessé de tisser au fil du XXème siècle. Devant l'hostilité des États-Unis après l'invasion de l'île de Chypre et les difficultés des négociations d'un nouvel accord financier avec la CEE, la Turquie, entre 1974 et 1983 va se tourner vers son espace traditionnel – Asie centrale, Moyen-Orient et Balkans pour tenter d'équilibrer sa politique vis-à-vis de l'Occident. Le coup d'État militaire de 1981 ne changera pas la nouvelle orientation diplomatique du pays, le gouvernement militaire ne se lassera pas de multiplier les visites officielles, tant dans les pays communistes qu'en Irak ou en Iran. Pour les Européens et derrière les États-Unis, cette nouvelle orientation turque a pu inquiéter dans un premier temps. Cependant, ni les protestations turques contre l'adhésion de la Grèce, ni les menaces d'Ankara d'une plus grande bienveillance vis-à-vis du Pacte de Varsovie n'empêcheront la CEE d'accepter la candidature grecque ou de limiter l'exécution des protocoles financiers pour cause de coup d'État. Le rétablissement d'une démocratie même « limitée » lors des élections législatives de 1983 marque un retour progressif des relations euro-turques.

Parallèlement, la Turquie ne va pas cesser de chercher de nouveaux marchés dans son voisinage et notamment en URSS qui commence à s'ouvrir à l'Occident.

La survie de l'État comme acteur à part entière du système international a toujours été la préoccupation première des dirigeants turcs. Pour cela, la Turquie, afin d'agir au mieux de ses intérêts sur la scène internationale, se doit d'avoir des alliés et de ne pas rester isolée.

Ce qui constitue la seconde préoccupation d'Ankara, avoir des relais et des soutiens dans la communauté internationale.

C'est la question chypriote qui amena le premier mouvement de balance de la Turquie qui, se trouvant isolée dans le camp occidental, va tenter de se rapprocher de l'URSS. Cette inflexion de la politique turque vers le nord et ses voisins s'amorce avec la première crise de Chypre en 1964 et s'accentue avec la seconde en 1974.

La Turquie s'est montrée plus favorable que ses alliés occidentaux à la convocation d'une conférence sur la sécurité européenne. Elle est particulièrement tolérante quant à l'interprétation de la convention de Montreux ou au survol de son territoire par l'aviation soviétique – en particulier lors des conflits israélo-palestiniens et de la guerre civile angolaise. Dans le même temps, Ankara améliorait ses relations avec la Bulgarie – malgré le conflit sur la minorité turcophone présente sur le sol bulgare – et se rapprochait de la Roumanie – dont la ligne d'action autonome au sein du Pacte de Varsovie n'était pas sans conforter le recentrage de la diplomatie turque.

L'évolution des rapports turco-arabes suivit un cours parallèle[317]. Le soutien que la plupart des États arabes apportèrent à la Grèce et à Mgr Makarios lors de la crise chypriote de 1964-1965 affermit la volonté politique du gouvernement turc de parvenir à une normalisation de ses relations avec ses voisins islamiques. Néanmoins, si les relations à partir de 1966 s'améliorèrent notamment avec l'Égypte, l'Arabie saoudite et l'Irak, la Syrie resta hostile et Ankara maintenait des relations bilatérales cordiales avec Tel-Aviv, cette dernière comprenant la situation délicate de la Turquie.

Reste à savoir quel bilan Ankara a pu tirer de ses efforts diplomatiques. La Turquie pouvait-elle, voulait-elle réellement s'autonomiser par rapport à un Occident qu'elle admire et copie depuis le XIXème siècle ? Ankara a-t-elle réussi à poser les bases de nouvelles coopérations à l'échelle régionale pouvant lui permettre de sortir de son isolement ? Surtout, la multiplication de ses contacts avec des acteurs autres qu'Occidentaux, lui donne-t-elle les moyens de redéfinir ses liens avec le bloc occidental ? La Perestroïka et la désagrégation de l'URSS fut-elle réellement un avantage pour la diplomatie turque ?

A. La Turquie dans son environnement régional.

- Les pays communistes

Ainsi, malgré les liens qui unissent la Turquie avec l'Occident, Ankara va se tourner de plus en plus à partir de 1974 vers ses voisins. Ce tournant reflète certes une certaine désillusion de la Turquie pour l'Occident, mais il est aussi très pragmatique. D'un point de vue économique, les Neuf comptent dans les années 1970 pour près de la moitié des exportations turques. Les relations commerciales avec le reste du monde restent très faibles.

317 Voir P. DUMONT, « La Turquie face aux États arabes du Moyen-Orient », *Relations internationales*, 20, hiver 1979, p. 449-470 et K. H. Karpat, « Turkish and Arab-Israeli relations » in K. H. Karpat ed., *Turkey's foreign policy in transition, 1950-1974*, Leyde, E.J. Brill, 1975, p. 108-134.

Dans un premier temps, la Turquie va donc tenter de s'aménager de nouveaux marchés pour sa propre expansion économique car la situation du marché turc à la fin des années 1970 n'est guère réjouissante.

Dans un deuxième temps, elle va tenter de renforcer les liens politiques avec ses voisins afin de ne pas dépendre du seul lien avec l'Occident.

Enfin, la Turquie ne peut ignorer l'instabilité sur ses frontières orientales, particulièrement après l'éclatement de la guerre Iran-Irak.

Après 1975, les cercles dirigeants de la Turquie ont commencé à exprimer leur intérêt de développer leurs relations avec des pays tiers. Ces considérations se concentraient quasi-exclusivement sur les pays de l'Est de l'Europe et le monde arabe.

Les liens avec les autres États de la région, même communistes, existent et sont anciens.

La Bulgarie par exemple, avec qui les relations ne sont pas toujours simples du fait de la présence d'une forte minorité turque au sud de ce pays.

Cependant, 1975 inaugure une période d'intense coopération entre Ankara et Sofia. Ainsi, le 20 juillet de cette même année, le chef d'État bulgare, Todor Jivkov, s'est rendu à Edirne pour inaugurer avec son collègue turc des installations d'énergie électrique.

Dans la seule année 1975, 1 363 655 turcs se sont rendus en Bulgarie, ce chiffre étant en augmentation de 1 % par rapport à l'année précédente[318].

Ce ne sont pas des séjours de longues durées, ce sont dans la majorité des cas (98 %), des transits à destination de l'Allemagne, de l'Autriche ou de la Yougoslavie.

Avec les pays arabes, en novembre 1976, le Premier Ministre turc, M. Demirel déclare « L'on ne saurait prétendre que nos relations avec tous les pays musulmans étaient, le jour où nous sommes arrivés au pouvoir, aussi cordiales et chaleureuses qu'aujourd'hui. […] Nous avons décidé, du temps de notre pouvoir, de participer à plein part aux conférences islamiques que nous suivions auparavant avec un statut restreint. La Conférence islamique réunie à Istanbul et où nous avons eu l'honneur d'être hôte a été très efficace pour une meilleure promotion de nos relations. […] Durant l'été 1975, nous avons pris part à la Conférence d'Helsinki sur la sécurité en Europe. Nous avons signé le document final assurant la création d'une nouvelle

318 AHCE, BAC 28/1980 882 Communauté européenne, Le Conseil, Rapport des Conseillers commerciaux de la CEE en Bulgarie, année 1976.

atmosphère de détente en Europe. Nous ne nous sommes pas limités à signer le document et, conformément à son esprit, nous avons donné un plus riche contenu à nos relations existantes avec nos voisins régionaux. Spécialement dans le domaine économique, nous avons porté à un plus haut niveau la coopération. […] »[319].

Cette nouvelle orientation tient autant du politique que de l'économique. Pour la coalition au pouvoir en Turquie à partir de 1975, il s'agit de rééquilibrer les relations extérieures de la Turquie. Le Parti de Sauvegarde Nationale, le plus petit des deux partis coalisés, souhaite une plus grande intégration avec les pays musulmans et des liens politiques plus forts. Tandis qu'avec les pays de l'Est, une détente se met en place. Il y a donc des raisons tactiques mais aussi guidées par la désillusion provoquée par l'attitude de l'Occident pour une telle politique.

Cependant, en 1976, la situation économique de la Turquie ne lui permettait pas de pouvoir réorienter efficacement ses liens économiques. Dans certains secteurs, comme l'énergie, la Turquie a besoin de l'assistance tant technique qu'économique des pays musulmans et communistes. Ainsi, la Tchécoslovaquie, la Roumanie et l'URSS ont investi près de 360 millions de dollars dans divers projets sur le territoire turc. La Turquie, soucieuse de développer son économie, fait appel aux investissements étrangers de quelques pays qu'ils soient. Pour les États du monde communiste, la Turquie représente bien plus un investissement politique et stratégique qu'un réel marché. Il existe depuis le temps d'Atatürk des liens entre les deux économies, et des entreprises soviéto-turques ont vu le jour en Turquie comme la banque Etibank. Malheureusement, ces entreprises se révèlent fragiles face à la concurrence et le besoin d'Ankara de les protéger ralentit les avancés de la Turquie vers le Marché commun. Il faut mentionner qu'en 1976, la Turquie était le second pays après l'Inde à recevoir des investissements soviétiques[320].

Cependant, malgré les efforts d'Ankara pour augmenter les échanges économiques avec les États communistes, en particulier avec la Roumanie, la Bulgarie et bien sûr l'URSS, les échanges avec ces pays n'excédant pas les 9,05 % du total des exportations et 6, 62 % des importations de la Turquie en 1976.

---

319 AHCE, BAC 28/1980 880, Communauté européenne, Le Conseil, Rapport des conseillers commerciaux des pays de la communauté économique européenne en Turquie, 13ème Rapport, Bruxelles, 21 juin 1977.

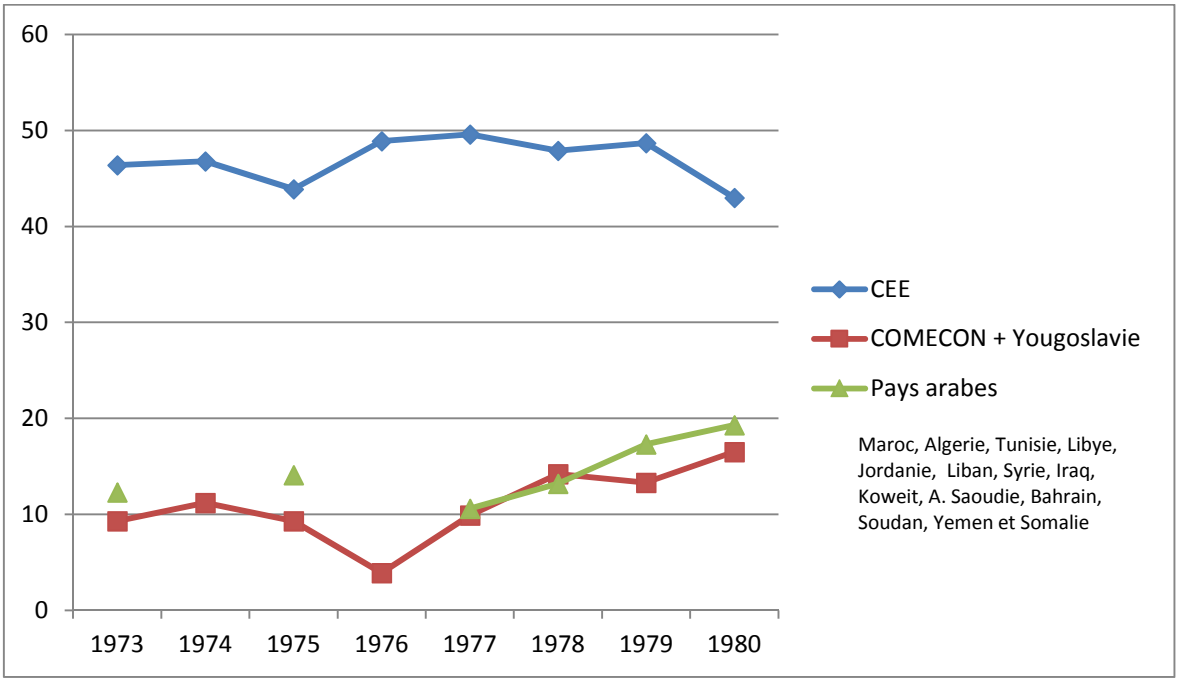
320 Voir notamment : Accord pour la création d'un barrage sur l'Arpaçay, à la frontière turco-soviétique (dans J.O. de la République de Turquie n° 15.288 du 7 juillet 1975 et 15.438 du 10 décembre 1975 et Accord sur le maintien de la coopération économique et technique fondée sur les accords turco-soviétiques de 1967 et 1972 (J.O. n°15.407 du 9 novembre 1975) dans Rapport des Conseillers Commerciaux, *Ibid.*

Le gouvernement turc a essayé d'intéresser les pays communistes à ses projets industriels. Les États socialistes ont tous répondu par leur intérêt mais la question du financement restait toujours en suspens. Il est vrai que collectivement le monde communiste représente un marché immense et en 1977 les représentants commerciaux de la CEE s'attendaient à un développement du commerce avec les pays socialistes tout en restant lucides sur la position délicate d'Ankara.

Sa trop forte dépendance aux marchés européens, la faible réceptivité des marchés communistes et arabes aux produits turcs, et enfin et surtout, le peu d'expérience des hommes d'affaires turcs avec ces marchés, devaient freiner voire maintenir à un point très bas les tentatives turques de commerce avec sa propre région[321].

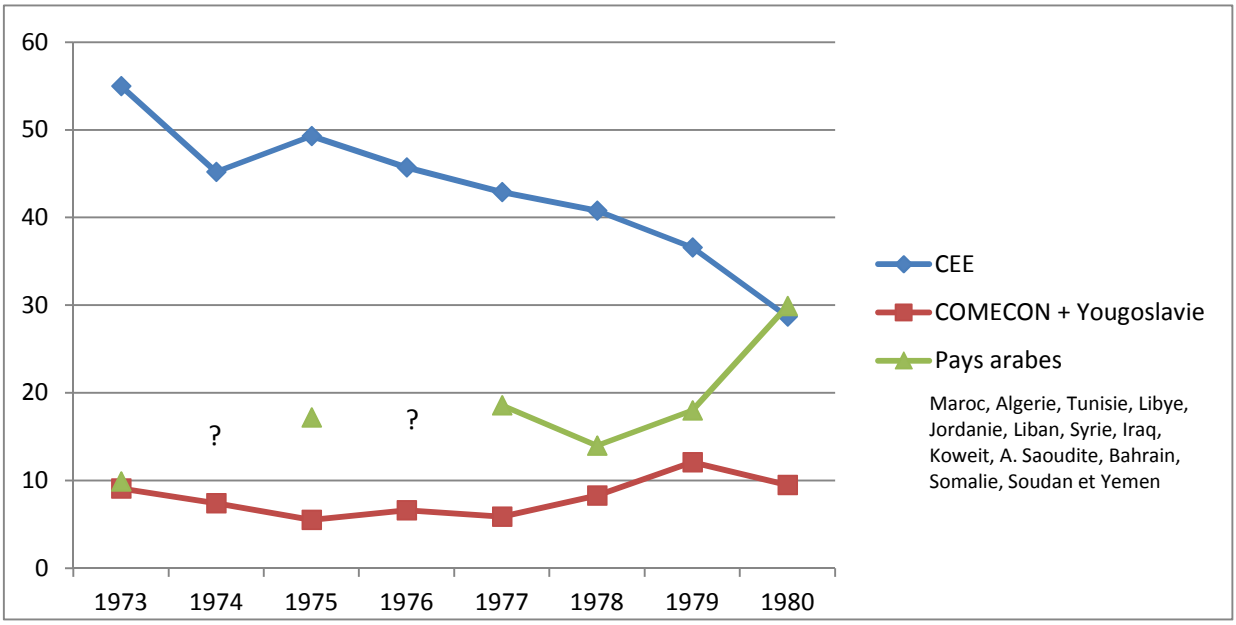
Pour s'en convaincre, il suffit de considérer la courbe des exportations et importations de la Turquie avec les États de la région. On peut distinguer assez nettement la période où la Turquie tente l'ouverture à ses voisins. Elle va de 1977 à 1984, et non pas à partir de 1964, suivant la première crise de Chypre. Si les premières ouvertures de la Turquie vers l'URSS datent de 1966, elles restèrent très timides, surtout du point de vue des échanges commerciaux, comme nous le démontrent les graphiques ci-dessous.

Exportations de la Turquie vers la CEE – en % du total *1973 - 1980*[322]



321 Rapport des conseillers commerciaux des pays de la Communauté économique européenne en Turquie, 13ème rapport, Op. Cit.
322 Chiffres dans Rapports des conseillers commerciaux de la CEE pour les années 1973-1980.

Importations de la Turquie – en % du total *1973-1980*[323]



Ces deux tableaux nous démontrent deux choses :

1. La CEE reste le premier marché de la Turquie, le Marché commun est indispensable à la Turquie pour soutenir son développement économique. Les élites turques, conscientes d'être trop dépendantes de l'Europe, vont donc naturellement se tourner vers le voisinage et les pays riverains de la Mer Noire pour se créer de nouveaux marchés. Ce qui nous amène au second point :

2. Les marchés du voisinage sont faiblement représentés dans la balance commerciale turque. La Turquie doit quasiment partir de zéro pour faire du commerce avec des ensembles géographiques qu'elle a pourtant historiquement dominés pendant des siècles. Que l'on pense à la Mésopotamie ou aux Balkans.

L'augmentation de la part des pays arabes en 1974 est due à l'augmentation des prix du pétrole. C'est cette volatilité du prix de l'énergie à partir de 1973 qui va aussi pousser la Turquie à tenter d'avoir une politique plus volontaire vis-à-vis des pays arabes.

Il faut dire que la Turquie, à l'horizon des années 1980, connait une grave crise économique.

323 *Ibid.*

Le 24 janvier 1980, Turgut Ozal, alors vice-Premier Ministre du gouvernement minoritaire de Suleyman Demirel, lance son nouveau programme économique : l'économie turque « jusqu'ici étroitement contrôlée et refermée sur elle-même doit devenir un système où les forces du marché et la compétition internationale jouent un rôle majeur »[324]. Dans ce pays où l'État fut la locomotive de l'industrialisation et ou le secteur public génère près de 40 % de la production nationale, c'est une véritable révolution.

Ankara n'a pas le choix : le pays est au bord de la banqueroute ; l'inflation a atteint 130 % et la dette globale franchit allègrement le seuil des 20 milliards de dollars.[325] La Turquie est le premier débiteur de l'après-guerre à renégocier sa dette.

Turgut Ozal, suivant les conseils du FMI, de l'OCDE et de la Banque mondiale, va administrer à son pays un « remède de cheval » : réduction des subventions, libéralisation des taux d'intérêt, adoption de taux de change flottants. Résultat : le marché intérieur, condamné à l'austérité, se réduit comme une peau de chagrin. Les entrepreneurs turcs et l'État sont obligés de chercher ailleurs les débouchés et les capitaux qui leur manquent.

Dans ce but, le général Evren, chef du gouvernement militaire depuis 1980, s'est rendu en Bulgarie, en Roumanie et en Yougoslavie au printemps 1982, et Turgut Ozal à Moscou au début 1985. L'Union soviétique n'a pas ménagé son assistance à la Turquie. Le protocole de coopération économique signé en juin 1979 prévoyait le financement de vingt projets industriels évalués à 4 milliards de dollars[326].

L'invasion de l'Afghanistan en 1979 a freiné le développement des échanges, mais la coopération a repris un nouvel élan après le voyage du vice-Premier Ministre soviétique Nicolaï Tikhonov, à Ankara, en décembre 1984. Les deux pays ont alors conclu deux importants accords économiques ainsi qu'un protocole d'échanges culturels. L'accord commercial couvre la période 1986-1990 et prévoit notamment la livraison de gaz naturel soviétique à partir de 1987. En échange, la Turquie exporte ses produits manufacturés. Toutefois, les échanges qui devaient se porter sur un montant de 600 millions de dollars en 1985 plafonnent à 450 millions.

---

324 Hélène da Costa, *La Turquie : pont entre l'Orient et l'Occident*, « Défense nationale », 1986, page 85.
325 Commission européenne, Dossier Turquie, Chiffres FMI pour l'année 1980.
326 Hélène da Costa, Op. Cit.

- L'Orient

Ankara tourne aussi son regard vers l'Orient plus lointain, notamment vers le Pakistan et la tentative de relancer la RCD, la coopération économique, créée en 1964 par le Chah d'Iran. Le 23 avril 1976, Iran, Turquie et Pakistan signent un communiqué commun à Izmir sur la relance de la coopération. Le bureau d'information de la Commission à Ankara en informe trois jours plus tard le Secrétariat général de la Commission en attirant « en particulier votre attention sur le point du communiqué concernant l'établissement d'une zone de libre-échange entre Turquie, Iran et Pakistan dans une période de 10 ans[327]. Cette orientation trouve son pendant dans les positions de certains milieux politiques qui souhaitent une ouverture marquée vers les pays du Moyen-Orient. Pour certains, cela devrait signifier un « dégagement » des relations de la Turquie vis-à-vis de l'Europe »[328].

Une note interne à l'attention de Reck, chef de cabinet adjoint du Commissaire Haferkamp, souligne que « la rancœur contre la Communauté est présente. Jusqu'à présent, les partisans de l'association ont réussi à faire prévaloir leurs thèses. Mais la situation est explosive… et je ne pense pas que nous éviterons longtemps de devoir prendre des initiatives sérieuses si l'on veut vraiment éviter la rupture. L'heure de vérité sonnera quand les négociations avec la Grèce auront pris leurs tournants décisifs »[329].

Ainsi s'explique la suractivité diplomatique du gouvernement turc et la multiplication des voyages de ses représentants, même dans le monde communiste et son voisinage proche.

Ce redéploiement de la politique étrangère de la Turquie a été théorisé et formulé pour la première fois en 1965 par un des directeurs généraux du ministère turc des Affaires étrangères, Hamit Batu[330]. Constatant que le parapluie atlantique n'était pas inconditionnel après la première crise de Chypre, que la Turquie serait toujours en marge de la CEE, car elle est accueillie pour des raisons géopolitiques et non pas culturelles ou pour son développement économique, Hamit Batu suggère que la Turquie accroisse son prestige auprès des pays afro-asiatiques. La vocation de la Turquie serait d'être un pont entre l'Orient et l'Occident. Cette idée déjà développée par Atatürk connait un regain de popularité à partir des années

327 Souligné par l'auteur de la note.

328 AHCE, 15/1993 38, Avrupa Topluluklari Komisyonu, Basin ve enformasyom Burosu, Ankara, Note d'information 024, à M.C. Scarascia-Mugnozza, copies: M. Noel, Cabinet du Président, Cabinet de M. Soames, de M. Cheysson, de M. Gundelach, M. Ronan, M. Hijzen, M. De Kergorlay, M. Olivi, M. Loeff, M. Collowald, M. Price, Mlle Nielsen, M. Recker, M. Kohlhase, Ankara, le 26/4/1976.

329 AHCE, BAC 50/1982 56, Commission des communautés européennes, Note à l'attention de M. Reck, chef de cabinet adjoint, auteur : Charles (illisible), Bruxelles, le 19/09/1977.

330 Feroz AHMAD, « La politique extérieure turque », *Temps Moderne*, n°456-457, juillet-août 1984.

1975/1980 : conséquence des nécessités économiques et de l'urgence de se faire des alliés sur la question de Chypre.

Dans la période entre 1980 et 1985, les exportations vers le Moyen-Orient se multiplient par cinq ; pour la première fois les échanges commerciaux avec le Moyen-Orient atteignirent et dépassèrent les échanges avec la Communauté européenne. Il suffit de se pencher sur les chiffres du commerce des années 1979 et 1981. En 1979, le total des exportations atteignait 2261 millions de dollars et celui avec le Moyen-Orient, 387 millions de dollars. En 1981, les chiffres étaient respectivement de 4703 millions et 1895 millions de dollars. Les exportations vers le Moyen-Orient culminèrent à 44,2 % du total des exportations en 1982 et déclinèrent graduellement par la suite. En 1985, 64 % des exportations turques vers le Moyen-Orient allaient à l'Iran et l'Irak[331].

La crise politique entre l'Occident et la Turquie a donné aux Turcs la possibilité de faire tomber leurs barrières idéologiques et politiques pour pouvoir donner aux autorités turques la possibilité d'accepter les investissements soviétiques, bulgares ou roumains sur leur territoire.

La conjugaison de la révolution iranienne, de l'invasion de l'Afghanistan et de la guerre Iran-Irak achève de convaincre dans les années 1980 les dirigeants turcs qu'ils doivent coupler leur appartenance à l'OTAN avec une politique étrangère plus active en direction de la région et des pays islamiques.

La détente avec Moscou s'est amorcée en 1964, après la première crise de Chypre. Les deux pays sont liés par un accord de bon voisinage et de relations amicales depuis 1978. C'est l'un des documents les plus avancés qu'un pays de l'OTAN ait jamais signé avec l'Union soviétique.

En ce qui concerne la Bulgarie, malgré l'annonce de l'assimilation forcée des 800 000 turcs-bulgares en décembre 1984, Ankara réagit très prudemment. Il a fallu que la presse s'empare des récits des violences faites aux Turcs de Bulgarie pour que le Premier Ministre, Turgut Ozal, se prononce publiquement à la mi-février pour mettre en garde ses compatriotes contre des « comportements impulsifs » à l'égard des intérêts bulgares[332].

---

331 H. Akder, « Turkey's Export Expansion in the Middle East », *Middle East Journal* (vol 41, n°4, Autumn 1987), pp. 553-56.

332 Kemal KARPAT, *The Turks of Bulgaria : the history, culture and political fate of a minority, Istanbul*, Isis Press, 1990.

Le dégel des relations entre la Turquie et son voisinage, sa politique nouvelle vis-à-vis des pays arabes et surtout à partir de 1973 des pays de l'OPEP vont transformer la Turquie dans les années 1980 en plaque tournante énergétique.

C'est l'un des succès de la politique de « pont ». Par exemple, l'oléoduc turco-irakien est le seul débouché du pétrole irakien pendant la guerre contre l'Iran. Il est doublé d'un second à partir de 1985 qui permet d'acheminer 70 millions de tonnes de pétrole supplémentaires et rapporte 200 millions de dollars par an à la Turquie. L'Iran ne pouvait le détruire, d'autant moins qu'il étudiait au même moment la possibilité de construire de nouveaux oléoducs destinés à l'approvisionnement de la Turquie, dont il est le premier fournisseur, mais aussi de pays tiers, notamment de l'Europe[333].

Cette nouvelle position de nœud énergétique permet à la Turquie de rester indispensable à l'Occident. C'est un atout supplémentaire dans la main d'Ankara, alors que depuis 1974, ses relations avec l'Occident ne se sont guère améliorées.

B. Les relations euro-turques à l'épreuve des années 1980

- Une relation politisée…

Dans un premier temps, suite aux coups d'État du 12 septembre 1980, la Communauté a laissé ouvertes les relations d'association au vue des assurances des militaires.

Les réunions du Conseil d'association CEE-Turquie ont continué à se réunir au niveau des Ambassadeurs, notamment, à la demande de la Turquie, le 5 juin 1981[334]. Cette session a permis à la délégation turque d'exposer l'évolution de la situation politique et économique de son pays depuis la dernière réunion du Conseil de décembre 1980[335]. Le délégué de la Turquie a indiqué que son gouvernement avait décidé, le 25 mars de la même année, d'accélérer et de compléter sur le plan national les préparatifs pour que la Turquie puisse poser sa candidature d'adhésion à la Communauté dès le rétablissement du régime parlementaire. À cet effet, le gouvernement turc est décidé à reprendre ses obligations dans le domaine de l'Union douanière selon le calendrier établi dans le protocole additionnel.

333 Hélène da Costa, *Op. Cit.*, page 96.
334 Bull. CE 6-1981, point 2.2.48.
335 Quatorzième Rapport général, n° 651.

Les négociations relatives à la conclusion du protocole d'adaptation de l'Accord d'association suite à l'adhésion de la Grèce se sont ouvertes le 21 janvier 1981 à Bruxelles[336].

Pourtant, en dépit des déclarations du gouvernement turc, le régime continuait de se durcir et la Commission continuait à maintenir par devers elle l'exécution du 4ème protocole financier.

Ainsi, les relations entre la Communauté et la Turquie n'avaient toujours pas redémarré en 1983 en raison de la situation politique dans ce pays, bien que la gestion quotidienne de l'Accord d'association se soit poursuivie. La Communauté a continué à suivre avec la plus grande attention tant les efforts visant au rétablissement d'une réelle démocratie parlementaire que la situation des droits de l'Homme en Turquie. Le Conseil d'association s'est réuni de nouveau au niveau des Ambassadeurs, malgré l'opposition de la Commission[337], en mars 1983, ayant comme seul ordre du jour le fonctionnement de l'accord. Dans sa déclaration, la Communauté s'est limitée aux questions commerciales, à savoir : la taxe de 15 % appliquée unilatéralement par la Turquie à l'importation de 45 produits, principalement sidérurgiques, originaires de la Communauté; les difficultés rencontrées par les exportateurs français en Turquie et les problèmes textiles. En ce qui concerne les deux premiers points, la Commission estime que de telles mesures sont incompatibles tant avec l'Accord d'association qu'avec les règles du GATT. La déclaration de la délégation turque a été plus large; elle a porté sur les problèmes textiles, l'assistance financière de la Communauté à la Turquie et les travailleurs migrants. La Communauté s'est limitée à en prendre acte[338].

Cette même année, les relations CEE-Turquie restent à l'arrêt, des réunions techniques ont lieu avec l'association des exportateurs turcs afin de trouver une solution au problème que pose le commerce bilatéral dans le domaine des textiles[339].

- … qui n'empêche pas les échanges

Cependant, malgré les difficultés au niveau politique – le Quatrième protocole financier reste bloqué – et les questions sur le commerce dans les domaines bien précis que nous venons de mentionner, les relations commerciales entre CEE et Turquie vont toujours rester intenses.

Sur le marché de l'exportation, la Turquie va continuer sa pénétration des marchés d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Malgré la Guerre entre Iran et Irak – ou plutôt grâce à elle – la Turquie se place comme l'un des principaux vendeurs dans la région. Ainsi, en 1982, l'Iran

336 Bull. CE 1-1981, point 2.2.26.
337 AMAE, (Nantes), 25POI – M5664, DELFRA BRUXEL, A.S. de la Grèce, Bruxelles le 7 mai 1971
338 Bull. CE 3-1983, point 2.2.24 à 2.228.
339 *Ibid*, page 766.

devient le premier acheteur des produits turcs, dépassant pour la première fois la République fédérale d'Allemagne[340].

Du point de vue de l'importation, la Turquie importe moins de la Communauté en 1982 par rapport à 1981, l'importation ayant baissé de 4,5 % en un an. La France en particulier a vu sa part baisser considérablement, en partie à cause des restrictions que la Turquie a imposé aux produits français[341].

Plusieurs problèmes se sont manifestés au cours de l'année 1982 dans les relations CEE-Turquie, exacerbant le climat politique déjà très tendu. Le nombre de ces problèmes – aide financière, textiles, raisins, etc. – ont un effet négatif sur l'opinion publique turque qui perçoit la Communauté comme peu encline à remplir ses obligations vis-à-vis de la Turquie[342].

Du point de vue financier, le Quatrième Protocole était donc bloqué : l'utilisation des 75 millions d'ECU pour la Turquie se retrouvait gelée.

Dans le même temps, le problème du textile allait gêner les relations CEE-Turquie. La CEE, en décembre 1981, a imposé une taxe anti-dumping sur le coton turc. En représailles, le 12 mars 1982, Ankara impose une taxe de 15 % sur l'acier européen. Un accord fut finalement trouvé entre les deux parties en août 1982. La Turquie devait baisser la quantité de textile qu'elle exportait vers la CEE et supprimer la taxe sur l'acier, tandis que la CEE devait, elle, annuler la mesure anti-dumping.

L'intégration de la Grèce allait aussi poser un problème, notamment celui du raisin. Le raisin était l'un des produits que la Turquie exportait le plus vers la CEE. L'adhésion grecque allait inclure ce produit dans la Politique agricole commune (PAC). Le raisin turc cependant restait très concurrentiel par rapport aux raisins grecs, du fait de son bas prix. La Communauté imposa donc un prix minimum pour l'importation du raisin. Même si tous les exportateurs de ce produit étaient visés, il est clair que cette mesure était dirigée contre la Turquie.

De fait, Ankara repoussa à nouveau la signature de l'accord sur la baisse des tarifs douaniers, accord pourtant prévu par une clause de son traité d'association avec la CEE.

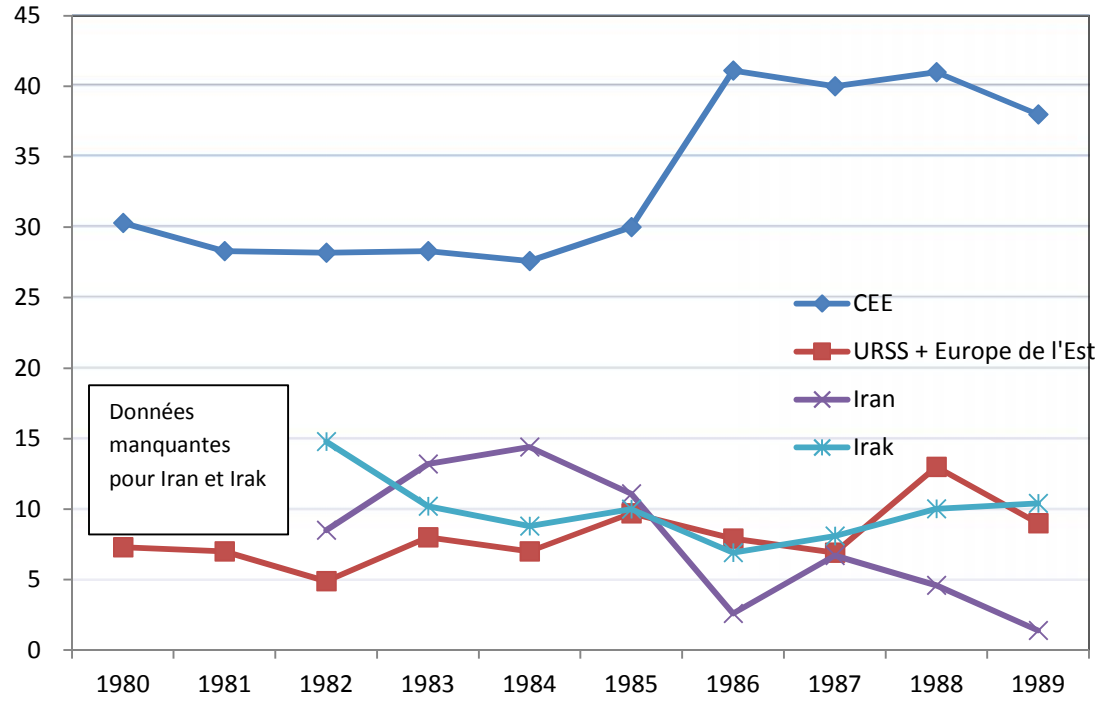
Malgré la nouvelle politique économique mise en place par Turgut Ozal à partir de 1983, la Turquie est encore loin d'avoir rattrapé les pays de la CEE. Si dans les années 1970 c'est

340 Rapport des conseillers commerciaux 1982, rendu public le 14 septembre 2011.
341 Suite à l'affaire du terrorisme arménien.
342 Rapport des conseillers commerciaux, Op. Cit.

l'exportation des produits agricoles vers le Marché commun qui suscitait les plaintes des dirigeants turcs, dans les années 1980 ce sont les produits manufacturés qui sont l'objet de toute l'attention des politiques turcs. En effet, en 1986, les produits issus de l'industrie représentaient 60,70 % du total des exportations pour atteindre 76,70 % en 1989[343].

Plus globalement, à partir de 1985, la balance commerciale turque redevient excédentaire malgré l'augmentation des intérêts de la dette extérieure et la chute des salaires dûe à une forte inflation. Parallèlement aux changements dans leur composition, les années 1984/ 1985 voient aussi un retour de la CEE à la première place dans les importations et exportations turques. C'est dans le courant de ces années que la nomenclature qui désignait la Turquie change. En 1981, la Turquie était toujours considérée comme un pays « européen », ou du moins apparaissait comme tel dans la tablature de la Commission. Elle est « déclassée » en 1985, devenant un pays méditerranéen, au même titre que la Tunisie ou l'Algérie[344]. Est-ce intentionnel ? Politique ? Où s'agit-il d'une erreur de compilation ? En tout cas, elle ne sortira plus de cette catégorie.

Évolution des importations turques – en % du total- CEE – COMECON (Europe) – Iran-Irak *1980 -1989*[345]



343 Chiffres cité par Etudes économiques de l'OCDE. 1989-1990, OCDE, 1990, p. 7.
344 Commission des Communautés européennes, Dix-neuvième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes, 1985, Bruxelles – Luxembourg, 1986.
345 Voir chiffres du Centre national turc des statistiques pour les années 1985-1989 et les Rapports des conseillers commerciaux de la CEE pour les années 1980-1989.

Au cours des années 1980, la CEE redevient le premier partenaire commercial de la Turquie. Elle lui fournit en effet 40,8 % du total de ses importations, contre seulement 27,3 % en 1973. Il s'agit pour l'essentiel de produits manufacturés, principalement des machines et du matériel destinés au transport, à la production électrique, chimique ou sidérurgique (91,6 % du total). De son côté, la Turquie dirige 43,8 % de ses exportations en direction des pays membres de la Communauté[346].

Mais c'est surtout après 1983 que les échanges avec la CEE s'intensifient et sont en peu de temps multipliés par deux. Ainsi, en 1987, les importations en provenance de la Turquie représentaient 1,1 % du total des importations de l'ensemble des pays de la Communauté. Dans le même temps, les exportations de la Communauté en direction de la Turquie passaient de 1,1 % en 1983 à 1,6 % en 1987.

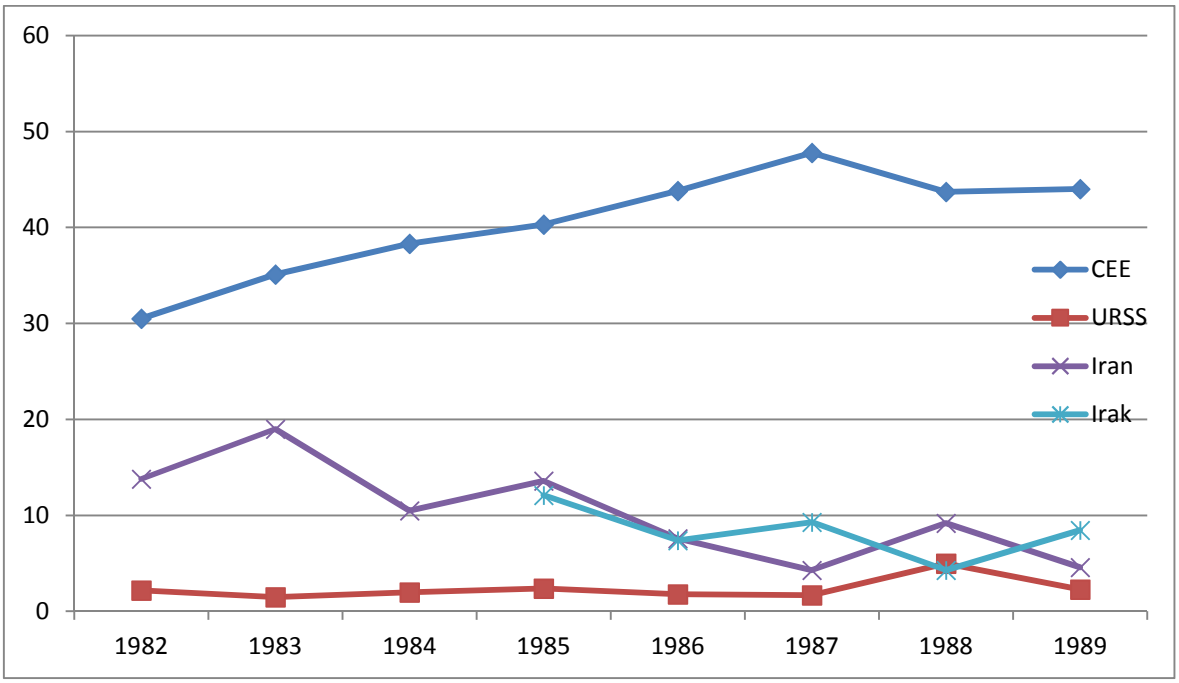
Les échanges entre la Communauté et la Turquie se sont donc accrus en termes absolus, mais ils sont aussi devenus plus importants pour les deux partenaires : la part de la CEE (à 12) dans les importations de la Turquie qui était tombée de 55,3% en 1973 à 27% en 1983, est remontée en 1987 à 40,0%; les exportations turques vers les marchés des pays de la Communauté se sont également accrues, de sorte que la structure traditionnelle des échanges s'est presque rétablie (part des 12 dans les exportations de la Turquie 1973 : 49,5%; 1983 : 36,2%; 1987 : 47,8%).

Cette progression assez sensible s'explique, il est vrai pour une large part, à la détérioration des relations commerciales entre la Turquie et les pays du Proche-Orient, de plus en plus irrités par la politique pro-occidentale des responsables turcs et victimes de la baisse de leurs revenus pétroliers[347]. Elle tient également à la guerre Iran-Irak, les deux principaux clients de la Turquie. La baisse du prix du pétrole diminue d'autant les sommes allouées par Ankara pour le commerce avec ces deux pays. Ainsi, le ralentissement des importations enregistré par la Turquie en 1988 est d'abord dû à la baisse des cours du pétrole brut, qui a permis au pays de diminuer de 277 millions de dollars sa facture pétrolière, tout en augmentant sa consommation.

346 Principalement vers la R.F.A. (20 %), l'Italie (8 %), la Grande-Bretagne (5 %) et la France (4 %), *Ibid.*

347 Les importations en provenance des pays du Proche-Orient sont passées de 41,8 % en 1982 à 32 % en 1986, *Ibid.*

Évolution des exportations turques – en % du total - comparaison CEE – voisinage (pas de données pour l'Irak 1982, 1983,1984) *1982 - 1989*[348]



C. La candidature turque de 1987 : causes et conséquences

- L'impossibilité de se créer un marché régional

À partir de 1980, la Turquie tente de se placer sur le marché de la reconstruction de l'Irak et de l'Iran en réorientant une partie de son activité commerciale vers ces deux pays. Toutefois en ce qui concerne l'Irak, cette réorientation est liée à la solution du problème de la dette que ce pays a envers la Turquie. De façon générale, entre 1981 et 1985, le total des exportations a progressé en moyenne de 23,8 % par an, contre 4,9 % pour le PIB. La Turquie se tourne vers l'extérieur, avec une croissance reposant sur les exportations et concentrée en particulier sur les produits manufacturés.

De l'autre côté de la Mer Noire, le bas niveau des échanges avec les pays du bloc communiste ne reflète pas les efforts consentis par la Turquie pour augmenter son commerce avec ces États. En cause les obstacles juridiques pour l'échange des biens et l'immaturité du marché soviétique pour des investissements capitalistes.

Ainsi, à la veille de l'effondrement de l'Union soviétique, la Turquie, malgré une politique volontariste depuis 1975, n'a pas pu s'aménager de marché dans son voisinage. La Mer Noire restant désespérément coupée en deux dans le sens Nord/Sud faisant se côtoyer plus qu'opposer, l'ensemble soviétique à la Turquie.

348 *Ibid.*

La part toujours immense du commerce avec l'Europe met en relief l'impossibilité pour la Turquie de réellement faire des échanges avec ses voisins. Ni l'URSS, ni les pays arabes ne peuvent donner à la Turquie les débouchées nécessaire pour le développement de son industrie. La Commission est consciente de cela, et elle veille à ce que la part dominante de l'Europe communautaire dans le commerce turc ne connaisse pas de concurrence. Au regard des archives, à la lecture des notes du bureau d'Ankara ou bien dans le choix des articles de presse que les fonctionnaires de la DGI dans leur revue hebdomadaire choisissent, l'accent est mis sur tout nouvel accord que la Turquie a pu faire avec des pays non membre de la CEE. Que l'on se rappelle ce télégramme affolé du bureau d'Ankara sur la signature d'un accord de libre-échange entre Iran, Pakistan et Turquie[349].

Ankara s'était donc résignée au fait que ni son voisinage immédiat, ni ses ouvertures auprès des États à commerce d'État ne pouvaient incarner une alternative sérieuse aux débouchés européens, c'est ce qui décida Ankara à aller au-delà de ses problèmes avec la Communauté pour déposer sa candidature en 1987. Pour justifier cette demande d'intégration, la Turquie, bien sûr, utilisait la déjà longue histoire des relations entre elle-même et la Communauté. Elle argumentait aussi sur le fait que l'Accord d'association était dépassé et qu'il fallait donc aller vers l'étape suivante.

Car pour la Turquie, depuis les années 1979/1980 avec l'élargissement de la Communauté à la Grèce et plus globalement avec la signature de nouveaux accords préférentiels avec les pays du sud de la Méditerranée, il est clair que la CEE « does not see any difference between an associate members status and third countries »[350], dépréciant ainsi la valeur de l'Accord d'association.

L'année 1987 voit donc le dépôt par la Turquie, le 14 avril, de sa demande officielle d'adhésion à la Communauté. Cette demande avait été annoncée dès 1980.

On pourrait croire, au vu des mauvaises relations politiques entre les deux partenaires, comme par exemple sur la question des droits de l'Homme ou le problème chypriote[351], que la demande turque est surprenante, voire inattendue.

349 AHCE, 15/1993 38, Op. Cit. 26/4/1976.

350 Vehbi KOC, « Why Turkey want to join te EC », dans *European Affairs* 1987, n°2, p. 47- 51.

351 Voir Parlement européen, document de séance, Rapport fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques et commerciales entre la Communauté et la Turquie, Rapporteur: M. Carlos Pimenta, 9 janvier 1988.

Pourtant, dès 1982, la CEE s'apprête à recevoir, à nouveau, après « l'alerte » de 1980, une demande turque d'adhésion. À la différence de 1980, cette demande est liée, pour les représentants commerciaux des membres de la CEE à Ankara, au peu de succès de la Turquie dans ses tentatives de revitaliser le commerce avec ses voisins régionaux qui viennent s'ajouter à d'autres raisons : « Among other factors, this may strengthen the political priority which is given by future Turkish Government to the reorientation of its crisis-stricken relation with the EC. The Turkish Government seems to be preparing the ground for a new initiative toward the EC. A report of a special commission of the State Planning organization concluded that Turkish present association agreement with the Community has lost its usefulness and that this fact, together with the enlargement of the Community by Greece and the prospective entry of Spain and Portugal makes it essential for Turkey to make an earlier application membership. […] The EC has to face this possibility and should therefore develop a policy accordingly »[352]. Les Conseillers commerciaux et leurs rapports sont utilisés à la fois par la Commission et par le Conseil. Pour la Commission, il s'agit de documents de première importance avec les rapports de sa représentation à Ankara[353] pour mettre au point ses politiques dans les pays concernés. Tout porte à croire donc que la Commission s'attendait à la candidature turque, et, suivant les conseils de Cox a accepté, sans montrer de scepticisme excessif d'examiner la demande de la Turquie[354].

Dès 1975, avec la mise en place des accords de Lomé, la Turquie reproche à la CEE d'accorder à des pays tiers des avantages commerciaux sur des produits similaires à ceux qu'elle exporte sur le marché commun depuis le début de l'association. Et ce faisant, dilue les avantages dont elle bénéficie dans son commerce avec la CEE.

Depuis, la Turquie, qui a connu le régime militaire entre 1980 et 1983, a renoué avec la démocratie grâce aux élections législatives du 6 novembre 1983[355], et a officiellement demandé à rejoindre les Douze, le 14 avril 1987. Le Premier Ministre turc, Turgut Ozal, a en

---

352 Communauté européenne, Le Conseil, Rapport des conseillers commerciaux des pays de la Communauté économique européenne en Turquie, 23 juin 1983, rendu public le 14/09/2011.

353 Les premiers Rapport des Conseillers commerciaux ont été établi entre mai et juillet 1959, ils portaient essentiellement sur l'évolution économique des pays concernés depuis la Seconde guerre mondiale et la réaction des opinions publiques ou des acteurs politiques à la création du Marché commun. L'accès à ces rapports fut l'objet d'une véritable bataille rangée entre Commission et Conseil entre 1959 et 1968, voir notamment pour l'établissement des rapports: Communauté économique européenne, la Commission, Rapport, *Etablissement des Rapports des conseillers des États membres en poste*, pas de date, autre référence : s/319 f/62 (CS 10) et Communauté économique européenne, le Conseil, Aide-mémoire, Objet : Rapports des Conseillers commerciaux, Bruxelles, le 11 aout 1959

354 Voir *Infra*

355 À la suite du référendum du 7 novembre 1982, où 91 % des électeurs avaient approuvé la nouvelle constitution.

effet posé la candidature de son pays auprès de Léo Tindemans, alors président en exercice du Conseil des Ministres des Communautés.

La candidature turque n'était pas inattendue. Ses différents motifs sont de nature à la fois économique et politique et le « timing » de la candidature ne peut être isolé des questions de politique intérieure avec l'hypothèse d'élections générales à l'horizon de l'automne 1987. On peut aussi considérer d'autres raisons, bien plus profondes qui ont amené la Turquie à poser sa candidature :

- La volonté de M. Ozal et de ses prédécesseurs depuis 1980 d'ouvrir et de libéraliser l'économie turque ;
- La liberté de mouvement pour les travailleurs turcs à l'intérieur de la Communauté ;
- L'espérance de voir augmenter les investissements étrangers dans le pays ;
- La déception et la frustration face à un Accord d'association avec la CEE qui ne semble marcher qu'au profit de la Communauté ;[356] et
- L'impossibilité, malgré dix ans d'efforts, d'obtenir des débouchés dans le monde communiste et son voisinage immédiat, finit par décider la Turquie à poser sa candidature.

On note que la présence de la Grèce dans la CEE ne fait plus partie des raisons qui poussent la Turquie à poser sa candidature. Par contre la question du voisinage s'est ajoutée. Immédiatement, un Groupe interservices sur la Turquie (GIST) est créé à la Commission pour travailler sur la candidature turque.

- Les conséquences : la CEE et la candidature turque

En juin 1987, le bureau de presse et d'information maintenu par la Commission depuis 1975 est transformé en représentation de la Communauté avec toutes les capacités diplomatiques.

De son côté, le Parlement européen, qui doit être obligatoirement consulté pour autoriser l'admission d'un nouvel État depuis la signature de l'Acte Unique les 17 et 18 février 1986[357], a considéré, dans sa résolution du 21 décembre 1988, que la Turquie ne pourrait envisager d'adhérer à la CEE qu'après avoir encore fait des efforts pour moderniser son économie, renforcer la démocratie et relancer l'Accord d'association conclu en 1963[358].

356 Rapport des conseillers commerciaux, 1986.
357 Article 8 de l'Acte Unique.
358 M. WALTER, Rapport sur la relance de l'association CEE-Turquie, Parlement européen. Document de séance A2-317/87, Bruxelles, le 30 juin 1988.

La Turquie, parallèlement à ses négociations pour être reconnue comme un État candidat, continue son ouverture tout azimut de son économie sur l'extérieur, et particulièrement avec l'Union soviétique malgré les difficultés que nous venons de décrire.

En 1988, la CEE note la très forte progression des ventes aux pays socialistes qui augmentent de 76 % et notamment, des ventes à l'URSS qui passent de 152 à 229 millions de dollars (sur 11 mois), plaçant ce pays au 8ème rang des clients non pétroliers de la Turquie.

En 1989, à la veille de l'effondrement soviétique, la Turquie y exporte pour 705 millions de dollars, plaçant l'Union soviétique au 4ème rang des clients de la Turquie derrière la R.F.A., l'Italie et les États-Unis. D'ailleurs, dans leurs prévisions pour l'année 1990, les conseillers commerciaux et les Ambassadeurs des 12 à Ankara prévoient de voir « se poursuivre une certaine orientation du commerce extérieur turc vers les pays de l'Est, comme l'atteste en 1989 le développement important des échanges avec l'URSS »[359].

Après 9 ans d'interruption, la commission parlementaire mixte CE-Turquie se réunit à Ankara les 24/25/26 avril 1989. Après un aussi long laps de temps, consécutif au gel du travail des organes de l'association, cette réunion revêtait donc un caractère particulier.

Le parti turc l'a bien compris et l'a souligné par un défilé sans précédent de personnalités politiques qui se sont exprimées devant la Commission mixte[360].

Pourtant, malgré l'engagement du gouvernement turc sur ce dossier, malgré les très bons résultats de l'économie turque dans les années 1986 à 1989 – la Turquie connait la croissance de PNB la plus forte de l'OCDE en 1987, + 7,4 % – la Turquie est déboutée.

La Commission, dans un avis du 17 décembre 1989, a demandé aux Douze de ne pas entamer de négociations en vue de l'adhésion de la Turquie avant le 1er janvier 1993.

La CEE est engagée dans la réalisation des objectifs de l'Acte unique et dans la réalisation progressive de l'Union économique et monétaire, du point de vue économique, l'avis insiste sur la non-capacité de l'économie turque à supporter le Marché commun. Quant aux obstacles politiques, l'avis tourne autour de trois points : la démocratisation, les droits de l'Homme et les problèmes de la mer Égée. Dans une dernière partie, cependant, la Commission propose à la Turquie une coopération plus avancée. Cette dernière partie est importante si l'on veut

359 Rapport des conseillers commerciaux 1989, rendu public le 14 septembre 2011.

360 Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, Parlement européen, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, Compte rendu sommaire, Bruxelles, le 8 mai 1989.

comprendre le nouvel état d'esprit et la nouvelle approche des acteurs communautaires à l'égard de la Turquie. Ces propositions de coopération avancée imposent à la Turquie les principales contraintes économiques d'une adhésion à part entière : union douanière, coopération financière sans donner de contrepartie « politique », participation aux institutions ou à la coopération politique. De fait, soit l'on reconnait que la Turquie a effectivement une économie ne pouvant supporter la concurrence communautaire et on lui laisse la possibilité de protéger ses industries en développement, soit on abaisse effectivement les droits douaniers mais on reconnait ce faisant la capacité turque à supporter la concurrence et on lui donne la possibilité de participer aux décisions qui concernent le nouveaux marché ainsi ouvert. L'une des options excluant l'autre. Cette coopération avancée, si elle était acceptée par la Turquie, placerait Ankara dans un grand état de vulnérabilité par rapport à l'ensemble européen, ses industries se retrouveraient directement exposées à la concurrence des Douze.

Ces propositions témoignent d'une faible solidarité économique, découlant d'un relâchement de la solidarité politique entre la CEE et la Turquie. L'explication de ce nouveau comportement se trouve dans les mutations que connait le contexte international à partir de 1988.

Pour la Communauté, l'arrivée d'un treizième partenaire aussi important, tant par le nombre d'habitants que par la nécessité d'investissements dans ses infrastructures et son économie tombe mal. En effet, alors que le bloc communiste s'effondre, elle doit faire face à toute une série de lourdes dépenses pour soutenir les pays de l'Est dans leur transition vers la démocratie et l'économie de marché. À partir du second semestre 1988, l'URSS devient première bénéficiaire de l'aide occidentale[361], tandis que la Pologne et la Hongrie demandent officiellement une aide à l'Europe occidentale pour la transition de leur État. Les sommes engagées sont à rapprocher de l'exemple historique du plan Marshall[362], mais ce faisant, la CEE ne pouvait plus assumer l'intégration d'un pays comme la Turquie. Il serait d'ailleurs tout à fait intéressant de se pencher sur le rôle de la Turquie dans le groupe des 24 mis en place en 1989. N'y avait-il pas là un conflit entre deux priorités de la politique étrangère de la Turquie ? D'un côté, éviter une trop grande déstabilisation de l'Europe, surtout de l'Europe

361 En dollars courants, l'encours des créances des banques déclarantes à la BRI sur l'URSS est passé de 33,6 milliards à la mi-1988 à 38,2 milliards à la mi-1989. Si l'on exclut l'incidence des variations de change, l'URSS a bénéficié d'un flux financier net de 6,2 milliards de dollars en un an, soit les trois quarts des flux nets d'origine bancaire reçus par l'ensemble de l'Europe de l'Est au cours de cette période. Voir BRI, *Ventilation par échéance et par secteur des prêts bancaires internationaux, premier semestre 1989*, Bâle, janvier 1990.

362 Voir *Supra*, chapitre XI

du Sud-est, de l'autre, obtenir pour elle-même des aides financières pour amener le pays aux standards européens afin de faciliter son intégration au Marché commun.

En effet, le statu quo d'après-guerre qui avait prévalu dans l'établissement de rapports entre la Turquie et la CEE dès 1962, cède sa place à un contexte international où la place de la Turquie sur l'échiquier mondial perd de sa valeur.

D. La Turquie, l'effondrement de l'URSS et l'Europe

- La nouvelle configuration européenne et la Turquie

L'une des conséquences immédiates des changements intervenus en Europe de l'Est est qu'elle amène la Communauté à se prononcer rapidement sur ses intentions quant à ses rapports avec ces pays en transition vers la démocratie. Les différences de développement économique et politique laisse présager d'une Europe à plusieurs vitesses, la Communauté constituerait le noyau dur, elle serait entourée de pays susceptibles d'en devenir des membres à part entière, tandis qu'une dernière catégorie entretiendrait des relations d'association.

C'est ce qu'énonçait déjà la Commission en 1959 quand il s'agissait de s'associer aux pays européens. Cette Europe en « cercle » poserait la question de l'adhésion des pays de l'AELE en termes d'échéances et ceux des pays de l'Europe de l'Est en termes de rattrapage économique – la Turquie, longtemps au centre de l'attention de la politique extérieure de la Communauté, s'en trouverait « éjectée » et se retrouverait en marge du processus de construction de la nouvelle Europe.

Pour la Communauté, la Turquie ne se présente plus comme un des alliés les plus importants de l'Alliance atlantique qu'il « convient d'intégrer pour des raisons essentiellement géostratégiques, en dépit de la charge financière qu'elle implique et des entorses en matière de démocratie »[363]. Ce dernier aspect est d'autant plus visible que la Commission adopte une attitude intransigeante sur la démocratie et les droits de l'Homme.

Cependant, pour la Communauté, il faut garder des liens étroits avec Ankara, même si l'adhésion ne peut plus être à l'ordre du jour, en tout cas sur le court terme.

Car la disparition de la menace soviétique entre 1989 et 1991 va faire place à d'autres risques que la confrontation bipolaire. Les Européens s'inquiètent du fait qu'en 1989, l'Union soviétique est toujours une puissance nucléaire et son instabilité peut amener l'éclatement de

363 Deniz AKAGUL, « La demande d'adhésion de la Turquie à la Communauté européenne quelques réflexions sur l'avis de la Commission », dans *CEMOTI, Cahier d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, 1990, n°10, p. 28.

nouveaux conflits qui feront peser une menace sur ses approvisionnements en pétrole notamment. L'Europe communautaire, par la voix de ses responsables, craint une URSS devenue un lieu d'affrontements ethniques et de revendications nationalistes, créant un vaste espace instable. La fin de l'URSS ne va-t-elle pas provoquer le retrait des États-Unis ? Étant donné que le Pacte de Varsovie ne tient plus, l'Alliance atlantique a-t-elle encore un sens[364] ?

Comment assurer le flot de pétrole venu du Moyen-Orient à travers la Méditerranée orientale malgré le chaos régnant sur ses rives après la fin du Communisme ? Comment l'Europe peut-elle parvenir à assurer la stabilité de la région allant des frontières nord de la Grèce à la mer Caspienne ?

En 1989, l'Union soviétique demeurait une grande puissance. Elle avait certes perdu la bataille du messianisme idéologique, mais elle restait en mesure de pouvoir, le cas échéant, imposer ses vues sur l'ordre européen en général et sur son proche voisinage en particulier.

Un autre élément du contexte international qui apparait avec l'effacement de la menace soviétique, est un retour à l'antagonisme Orient/Occident, antagonisme qui avait prévalu plus ou moins jusqu'à la fin du XIXe siècle. Le retour à la confrontation Orient/Occident va se faire de manière progressive. On peut marquer le début du glissement avec l'arrivée au pouvoir de l'ayatollah Khomeiny en 1979 en Iran.

Faut-il voir dans l'intervention de Jacques Delors le 24 janvier 1990 un retour de cette confrontation ? En substance, le président de la Commission européenne estimait que les événements d'Azerbaïdjan mettaient en danger la Glasnost et la Perestroïka et qu'il fallait aussi tenir compte de l'intolérance islamique observée dans ce pays pour soutenir l'intervention de Moscou à Bakou[365]. On pourrait arguer que le mouvement des indépendances des États baltes et ukrainiens recueille plus de sympathie que celui des États d'Asie centrale car ces derniers, étant à majorité musulmane, sont soupçonnés d'intégrisme ou de ne pas réellement avoir de projet national[366].

Une note du Centre d'analyse et de prévention du ministère français des Affaires étrangères vient confirmer cette dernière affirmation. Pour la France, l'indépendance des États baltes ne pose pas problème car elle est déjà reconnue par l'URSS, idem pour l'Ukraine, où néanmoins

364 Robert PONTILLON, Président de l'Assemblée de l'UEO, « Les nouvelles dimensions de la sécurité européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Paris, No. 345, mars 1991, p. 171-175.
365 Jacques Delors, émission télévisée du 24 janvier 1990, Heure de vérité, Antenne 2.
366 Deniz AKAGUL, p. 29.

une certaine ambigüité subsiste. Le cas des républiques musulmanes est analysé comme un réflexe de « survie des directions locales formées de communistes conservateurs […] en porte à faux avec les institutions démocratiques de Moscou, que d'un projet politique précis »[367]. L'intitulé du chapitre sur les « Républiques musulmanes » plutôt que « République d'Asie centrale » est en fait une reprise de la nomenclature soviétique qui classait ces républiques ainsi[368], de fait, il n'est pas fait mention de la confession majoritaire de ces pays comme pouvant avoir une influence sur leur futur.

Les décideurs européens vont en fait faire preuve de pragmatisme, la nouvelle instabilité régionale donne un nouveau rôle à la Turquie, il ne serait donc pas judicieux de reprendre le vocabulaire de la lutte Orient/Occident, mais plutôt prôner une nouvelle alliance entre Bruxelles et Ankara. Pour les Européens, la Turquie a un rôle primordial à jouer dans la stabilisation de la région pontique et au-delà, le Moyen-Orient. Voila pourquoi la CEE propose de maintenir une coopération avancée et souligne « l'intérêt de la Communauté à approfondir sa relation avec la Turquie et à l'aider à achever son processus de modernisation politique et économique »[369].

Cependant, cette nouvelle importance n'égale pas celle que la Turquie pouvait avoir lorsqu'elle partageait la plus « longue frontière commune avec des États du Pacte de Varsovie »[370]. Car la nouvelle Russie, si elle reste une menace par son instabilité, ne forme plus un danger direct pour le territoire européen.

- La Turquie et le nouvel ordre européen

Quelle peut donc être la politique de la Turquie dans ces nouvelles conditions internationales ? L'effacement de l'URSS puis son écroulement provoque-t-il chez les dirigeants turcs une nouvelle volonté expansionniste en direction des nouveaux États indépendants du Caucase ou les Républiques musulmanes turcophones d'Asie centrale ? La Turquie a dans ces régions de sérieuses raisons de croire en ses chances de pouvoir supplanter l'ancien pouvoir soviétique : une même langue, une même religion, le besoin des jeunes États de transposer un modèle politique qui fonctionne, la possibilité de pouvoir se connecter avec

367 AMAE, P. Buhler, « note », *La désagrégation de l'URSS, jusqu'où ?*, Paris, 2 septembre 1991 En ligne sur le site du ministère. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ressources-multimedia-et/archives-et-patrimoine/ vu le 28 janvier 2012

368 Voir *La Vie internationale* notamment, émanation du Parti communiste de l'Union soviétique, revue de politique internationale.

369 Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Turquie à la Communauté, SEC (89) final, Bruxelles, 18 décembre 1989.

370 UEO, Compte rendu officiel des débats, neuvième séance, Rapport Kittelman, la sécurité en Méditerranée, doc 1060 , 1985, déclaration de M. Inan, représentant de la Turquie auprès des Communautés.

les marchés mondiaux. Tout cela, la Turquie peut le donner à ces États. Pourtant, malgré tous ses atouts, Ankara va en fait se montrer fort prudente sur l'évolution des événements dans le Caucase et en Asie centrale.
On peut distinguer trois périodes dans cette évolution, une première qui voit arriver depuis le Caucase du Sud ou Transcaucasie soviétique les rumeurs du conflit entre Arméniens et Azéris qui débutent vraisemblablement fin 1987 et la revendication du Haut Karabakh par les Arméniens en février 1988, enfin la revendication d'indépendance par le Nakhitchevan en janvier 1990.

La deuxième période s'ouvre avec l'intervention de l'armée rouge en Azerbaïdjan pour y « mettre de l'ordre ». Les appels au secours lancés en direction de la Turquie y ont ému l'opinion publique, tandis que les hommes politiques turcs et la presse jouaient l'apaisement et tentaient de maintenir le calme.

La troisième période enfin, qui s'instaure avec le retour relatif au calme. Cette période inaugure le début d'une véritable réflexion en Turquie sur les relations qu'Ankara doit mettre en place avec les ex-républiques soviétiques et les États d'Asie centrale.

La première réaction du président Ozal sur les événements dans le Caucase sera une prise de distance avec les Azéris : « Les Azéris sont beaucoup plus proches des Iraniens que des Turcs. Il est vrai que nous parlons la même langue – avec des accents très différenciés toutefois – et nous avons les mêmes us et coutumes, il y a une chose qui nous sépare : les Azéris sont chiites et nous, nous sommes sunnites »[371].

Cette déclaration fait scandale en Turquie, elle est considérée comme une lâcheté, une servilité vis-à-vis de l'Occident qui soutient l'URSS, et partage la société turque qui compte 20 % d'Alévis qui sont des Chiites proches des Azéris et qui de tout temps ont été brimés dans la société turque[372]. Comment donc le président d'une république qui se dit laïque peut-il tenir de tels propos ? Ozal est contraint de revenir sur sa déclaration et de convenir qu'elle a été une erreur.

La presse turque relaie les événements, avec un leitmotiv, « qui a commencé » ? Pour celle-ci, il ne fait pas de doute que ce sont les Arméniens, soutenus ou du moins approuvés par les

371 Yvette BENUSIGLIO, dossier par, « La crise de Transcaucasie vue du Turquie », *CEMOTI*, Cahier d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien, 1990, n°10.
372 Voir *infra*

Occidentaux[373]. Ce qui devrait naturellement amener à l'intervention soviétique en faveur des Arméniens, intervention sous « la bénédiction » des occidentaux[374].

Car devant les événements en Azerbaïdjan, l'URSS menace en effet d'y envoyer ses troupes. Sur le terrain, les soulèvements commencent à prendre de nouvelles formes. Aliev, président du Front populaire d'Azerbaïdjan, dans une interview accordée à une revue, déclare que l'objectif poursuivi est l'indépendance de l'Azerbaïdjan.

Le 17 janvier 1990, un message rassurant est envoyé à Ankara via l'Ambassadeur turc à Moscou[375], les dispositifs militaires activés aux frontières d'Iran et de Turquie ne sont en aucun cas tournés contre ces deux pays. En Turquie même, toujours le 17 janvier, le porte-parole du ministère des Affaires étrangères fait état des assurances fournies à la Turquie par son Ambassadeur à Moscou. La situation dans le Caucase est considérée comme étant un problème intérieur à l'URSS. Il n'est pas question que la Turquie transgresse le principe de non-ingérence. Cette déclaration a un double objectif : d'une part sauver les bonnes relations entre les deux pays mais elle illustre également la nature du nationalisme turc dénué de toute ambition territoriale, faite du respect des frontières établies avec tous ses voisins et de la poursuite d'une politique de paix suivant le principe d'Atatürk : « paix dans le pays et paix dans le monde ».

La retenue du gouvernement turc témoigne de cette volonté de ne pas briser le statu quo dans la région, la Turquie est en effet tenue par traité, le Traité de Moscou de 1921, d'assurer le statu quo dans le Caucase, toute modification territoriale dans la région engagerait Ankara, ce dont elle ne veut pas.

Cependant, les 19 et 20 janvier les troupes soviétiques marchent sur Bakou. C'est ainsi que les événements de Transcaucasie basculent de l'affrontement interethnique à un conflit de rébellion des Azéris contre la puissance soviétique.

À partir de ce moment, Ankara va se montrer très vigilante et ouvrir une antenne à Bakou, tout en maintenant une intense activité diplomatique avec Moscou. Tandis que la population turque va être traversée de mouvements de sympathie et de solidarité.

373 *Milliyet*, 22 janvier 1990 dans *Ibid.*
374 Mehmet Ali Birant, *Milliyet*, 17 janvier 1990 dans *Ibid.*
375 *Milliyet*, 17 janvier 1990 dans *Ibid.*

Le 21 janvier, le Nakhitchevan proclame son indépendance et demande son rattachement à la Turquie. Ce nouveau développement complique la situation d'Ankara. La Turquie, tout en maintenant sa position de non-ingérence, exprime son inquiétude et déplore l'invasion de l'Azerbaïdjan par l'armée rouge.

Ankara se dit alors prête à aider Moscou[376] de quelque manière que ce soit.

D'ailleurs, au moment le plus fort des démonstrations de la population turque contre la répression soviétique et pour l'annexion du Nakhitchevan, l'Ambassadeur soviétique continue ses consultations avec le Ministre des Affaires étrangères turc qui permettent de maintenir la modération. Cependant, en cas de menace d'annexion du Nakhitchevan par l'Arménie, la Turquie se réserve le droit d'intervenir militairement comme les accords de Moscou lui en donne le droit.

Les événements de Transcaucasie ont enclenché une sorte de révision de la politique extérieure de la Turquie.

Jusque-là, si la position officielle de la Turquie était de rester attentive au sort des populations turcophones d'Union soviétique, cette préoccupation était largement reléguée au second plan par rapport à la relation avec l'URSS. D'ailleurs, cette volonté de ne pas modifier le statu quo s'est retrouvée dans le comportement d'Ankara, lorsqu'en 1987 une campagne d'assimilation forcée eut lieu en Bulgarie sur les Turcs bulgares. Ankara s'était contentée de faibles protestations. La prudence, voilà ce qui semble guider la Turquie dans un environnement régional en pleine recomposition.

En fait, la seule urgence pour les élites turques[377] est de contrer l'intégrisme iranien, qui pourrait profiter du vide politique pour implanter des régimes frères. Pour cela, est développée la notion de « nationalisme culturel ». Pour certains membres de l'élite turque, l'idée de « maison commune européenne » dans laquelle Gorbatchev proclame sans cesse depuis 1985 qu'il voudrait faire entrer son pays, est incompatible avec la mainmise de l'URSS sur la moitié de l'Asie. D'où un inévitable désengagement de l'Union soviétique vis-à-vis de plusieurs États avec lesquels s'organiserait un type de contrôle beaucoup plus souple. Dans un tel contexte, l'action que peut mener la Turquie serait très vaste sur le plan culturel. La

376 *Milliyet*, 21 janvier 1990 dans *Ibid.*

377 Résumé de cinq interviews de 4 hommes politiques turcs et de un universitaire sur la marche à suivre avec les nouveaux États indépendants, Suleyman Demirel, Bülent Ecevit, Ali Bozer, Kâmran Inan, Ali Karaosmanoglu, *Milliyet* du 27 mars au 1er avril 1990, dans *Ibid.*

Turquie pourrait créer dans ce but, des Instituts culturels, tout comme d'autres pays le font hors de leurs frontières, instituts dans lesquels la langue commune, les us et coutumes, les traditions, le folklore, le sentiment d'appartenance à un lointain passé commun feraient l'objet d'études sérieuses. En même temps, pourraient s'établir des relations économiques et commerciales mais toujours concertées avec Moscou[378].

Pourtant, on retrouve dans le discours dominant à Ankara à la fin de l'année 1990, un vocabulaire jusque-là réservé au seul panturquisme comme « turcité » ou « Islam ».

Ces nouveaux éléments de langage, la volonté de la Turquie de mener une politique offensive du point de vue culturel s'implante donc dans les esprits de l'élite turque dès 1990, soit un an avant l'effondrement définitif de l'URSS.

Certes, les archives turques ne sont pas encore ouvertes pour les années courant entre 1988 et 1991, il est donc difficile de savoir ce qui s'est réellement dit et pensé au niveau du gouvernement turc à cette époque charnière de son histoire contemporaine.

Cependant, il ne faut pas se laisser impressionner par les titres de journaux ou les manifestations sporadiques de la rue turque pour déduire de la volonté politique des dirigeants de la Turquie. La tendance que l'on note entre 1980 et 1991 est bel et bien le souci du statu quo, de la non-intervention dans le voisinage, et ceci même lorsque cela touche des populations de « turcs de l'extérieur ». De la Bulgarie en 1984 à l'invasion de l'Azerbaïdjan en 1990, la Turquie reste stoïque, sauvegardant à tout prix ses bonnes relations avec le grand voisin du Nord. Au vu du discours global des élites turques, de gauche à droite, le gouvernement turc ne semble pas avoir joué de rôle véritable dans la constitution d'un nationalisme azerbaïdjanais. En cela, l'approche des relations avec le voisinage est très différente d'avec celle de l'Empire ottoman dont la constante politique était de chasser les russes du Caucase[379].

L'idée qui veut qu'il existait une volonté turque de combler le vide créé par l'éclatement de la puissance soviétique dans le Caucase et en Asie centrale, ainsi que des plans prédisant que le XXIe siècle serait une « ère turque », doit être nuancée. Il semble bien qu'il n'existait pas de plan prédéfini avant la chute de l'URSS en cas de démantèlement de celle-ci, pour la bonne

378 *Ibid.*

379 Voir Prologue - et la proposition ottomane de lancer une offensive au printemps 1854 sur le Caucase en liaison avec les flottes franco-anglaises, voir les résultats du Traité de Berlin de 1878 qui malgré la sévère défaite ottomane face au Tsar dans la guerre de 1876-78, conserve ses positions sur Kars et l'Arménie.

raison que ni à Ankara, ni à Bruxelles et nulle part en Occident, l'on avait anticipé une fin aussi rapide d'une situation vieille de plus de 70 ans.

Conclusion – Ni au Moyen-Orient, ni en Asie, ni en Europe : la Turquie face à sa condition de pays périphérique

La Turquie dans la région pontique se trouve confrontée à partir de 1975 et pendant toute la période que les historiens nomment la « guerre fraiche »[380] à une situation géopolitique, géostratégique et géoéconomique inconfortable. Dépendante de l'Occident pour le développement de son économie, la Turquie ne peut pas se permettre de tourner le dos à une Europe qui lui fournit près de la moitié de ses importations et exportations. Certes, la difficulté politique couplée à la rétractation de l'économie turque dans les années 1978-1983 diminue cette part, mais ce n'est qu'un élan pour voir ensuite ces échanges exploser dans la dernière moitié des années 1980. La Turquie sait qu'elle doit son développement économique des années 1986 à 1989 aux transferts de technologies et aux échanges soutenus entre elle et la CEE. Bruxelles le sait aussi, ce qui explique que si elle s'en est inquiétée parfois, elle n'a jamais pris réellement au sérieux les velléités turques de rapprochement avec l'URSS, ou d'ouverture aux capitaux des pays socialistes.

Pour la CEE, la politique d'ouverture économique vers le monde communiste est vouée à l'échec du fait de l'incapacité des républiques socialistes de réellement absorber les importations turques. C'est d'ailleurs cette impossibilité de la Turquie de diversifier ses débouchés qui amène les représentants des pays membres de la CEE en Turquie à prévoir dès 1982 la future demande d'adhésion d'Ankara, « d'une année à l'autre »[381].

Cependant, l'ouverture de l'URSS à partir de 1986, inquiète la Communauté pour sa situation privilégiée sur le marché turc tout en diminuant la valeur de la Turquie comme partenaire géostratégique qu'il aurait fallu intégrer dans la seconde grande structure du monde occidental avec l'OTAN. En effet, en 1988 la CEE s'alarme de l'augmentation de la part du marché soviétique et plus globalement du CAEM dans les échanges extérieurs de la Turquie, elle prévoit même que cette tendance se confirme dans les années suivantes. Un an plus tard, alors qu'il devient clair que l'URSS n'est plus une menace pour l'Europe de l'Ouest et que son étreinte se desserre autour des républiques d'Europe orientale, la CEE propose à la Turquie un

380 1978 – 1986, L'expression est employée, selon les sources, le 31 mai ou le 1er juin 1978, à Prague, par le Secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique, Leonid Brejnev : selon celui-ci, l'évolution récente de la situation internationale représente un retour « sinon à la guerre froide, du moins à la guerre fraîche » dans Patrice TOUCHARD (sous la direction de), *Le Siècle des excès*, Paris, PUF, 2002, p. 279.

381 Voir Rapport des représentants commerciaux, 1982, Op. Cit.

nouveau type d'accord où, si la possibilité d'intégrer à terme la Communauté n'est pas définitivement écartée, elle est en tout cas remise à un futur à moyen terme. En attendant, la Turquie devrait s'intégrer au Marché, mais sans avoir accès aux institutions. On retrouve dans cette logique du « tout sauf les institutions » une volonté de la CEE de conserver un partenaire important mais de le tenir éloigné, à la porte, en tant que voisin. Le parallèle avec la Politique de voisinage européenne (PEV), mise en place en 2003, soit 14 ans plus tard, est troublant. Dans cette PEV, la Communauté, tout en restant floue quant à ses intentions à moyen terme, tente de maintenir ses partenaires liés à elle par des liens économiques et par la volonté d'y établir les normes politiques et économiques ayant court dans la CEE. C'est exactement ce qui ressort de la dernière partie de l'avis de la Commission sur la candidature turque.

De son côté la Turquie, si elle a de justes raisons d'être déçue du comportement de la CEE, ne peut, par contre, que se féliciter des bonnes relations qu'elle a établies avec son puissant voisin du Nord. Certes, les possibilités économiques offertes par l'Union soviétique ne sont pas à la hauteur des espérances turques. Pourtant les relations de bon voisinage établies avec Moscou, le strict respect du statu quo observé par la Turquie dans la région pontique, lui permettent de se concentrer sur ses questions intérieures et son propre développement économique. Ce qui ressort du comportement turc des années 1980 dans ses relations avec l'URSS et les pays membres du pacte de Varsovie est une bienveillance à toute épreuve, malgré l'invasion de l'Afghanistan, la question des turcs bulgares ou les troubles en Transcaucasie. Le cap de la diplomatie turque est de ne jamais mettre en danger les bonnes relations entre Ankara et Moscou.

Cependant, à partir de l'année 1990, quand il commence à être clair que l'URSS va se désagréger, d'autres doctrines diplomatiques commencent à se faire entendre. Notamment une qui n'avait vu qu'un début d'exécution durant la guerre froide refait surface. C'est la politique du « pont » que la Turquie théorise dans les années 60. La Turquie se serait voulue un pont entre Orient et Occident, tant du point de vue politique que du point de vue économique. En devenant dès 1985 un pays de transit majeur pour les importations européennes de l'énergie, cette politique va connaitre un début d'exécution. La construction d'oléoduc entre Iran, Irak et Turquie va permettre à la Turquie de renforcer son rôle stratégique vis-à-vis de l'Occident : en plus d'être l'avant-garde du « monde libre » en Orient, elle va devenir peu à peu un nœud énergétique indispensable pour l'Europe.

Une autre doctrine va être formulée juste après la « pacification » de l'Azerbaïdjan dans les années 1990.

L'idée que la Turquie se doit d'apporter des réponses aux jeunes États turcophones de la mer caspienne et d'Asie centrale. Cependant, l'accent est mis, malgré quelques sorties triomphalistes de dirigeants turcs[382], sur la volonté de la Turquie de pratiquer une diplomatie du « nationalisme culturel ». Une diplomatie basée sur la langue commune, sur la transposition du modèle turc de république laïque et centralisée. Ce faisant, l'État turc espère gagner des points dans toute la région allant du Bosphore à la frontière chinoise, sans avoir à utiliser l'outil militaire. En quelque sorte, une diplomatie « douce » qui aurait l'avantage de ne pas remettre en cause l'équilibre, déjà fort chahuté, de la région.

À l'aube de la chute de l'Union soviétique, l'idée d'une communauté de la région de la Mer Noire va aussi voir le jour au cours de l'année 1990[383]. La désintégration de l'espace soviétique va permettre la résurrection d'espaces anciens, comme la région pontique, directement reliée par la Caspienne et le Caucase à la région d'Asie centrale.

La création d'une telle communauté est à la confluence des deux nouvelles doctrines de l'État turc :

Le « nationalisme culturel » ou diplomatie douce, il ne s'agit pas pour la Turquie de changer l'équilibre des forces à son profit, mais de permettre à son économie de s'octroyer des parts de marché dans des économies stabilisées grâce à des projets d'intérêt commun.

La stratégie du pont, une communauté ou coopération de la Mer Noire lierait des États du bord oriental de la Mer Noire et de la Caspienne à des États d'Europe, faisant de la Mer Noire l'espace de communication entre ces deux ensembles et plaçant la Turquie en position médiane. Ce projet nous rappelle celui du Chevalier Gamba, imaginé deux siècles plus tôt[384].

La Communauté ne va pas réagir immédiatement à ces deux nouvelles directions de la politique extérieure turque. En tout cas, il n'y en a pas trace dans les archives qui nous ont été ouverte pour cette période. À vrai dire, Bruxelles, entre 1988 et 1993 va délaisser quelque peu

---

382 Le 1er septembre 1991, devant la Grande assemblée turque, le président Turgut Ozal appela ses concitoyens à ne pas *« manquer cette chance qui se présente pour la première fois depuis 400 ans »*, dans Pierre Cyril CYRUS TEYMOUR PAHLAVI, *La Turquie à la recherche des éléments fédérateurs de l'identité panturque : le contexte et les causes*, www.diploweb.com, janvier 2003.

383 Ludwig ROGER, « « L'Espace Mer Noire » et l'Union européenne**,** Les coopérations régionales de l'Espace Mer Noire dans la construction d'une « Grande Europe », *Regard sur l'Est*, dossier n. 57, avril 2011.

384 Voir *Prologue*

l’Europe du Sud-est. La chute des régimes communistes en Europe centrale, les négociations du Traité de Maastricht, l’avenir de l’OTAN en Europe, la guerre civile dans l’espace yougoslave vont totalement éclipser les problèmes de la Turquie et son espace dans l’agenda des chancelleries européennes et de la Commission. Après le refus par la Commission de la candidature turque en 1988, la Turquie et la région Europe du Sud-est et Mer Noire, passent au second plan.

QUATRIÈME PARTIE

LA FIN DU BLOCAGE DE LA GUERRE FROIDE : AU-DELA DU BOSPHORE, UN ESPACE A « EUROPEANISER » ?

Chapitre XI. LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEL ORDRE EUROPÉEN : RÉGLER LES PROBLÈMES À PROXIMITÉ GÉOGRAPHIQUE, DÉLAISSER LA PÉRIPHÉRIE ?

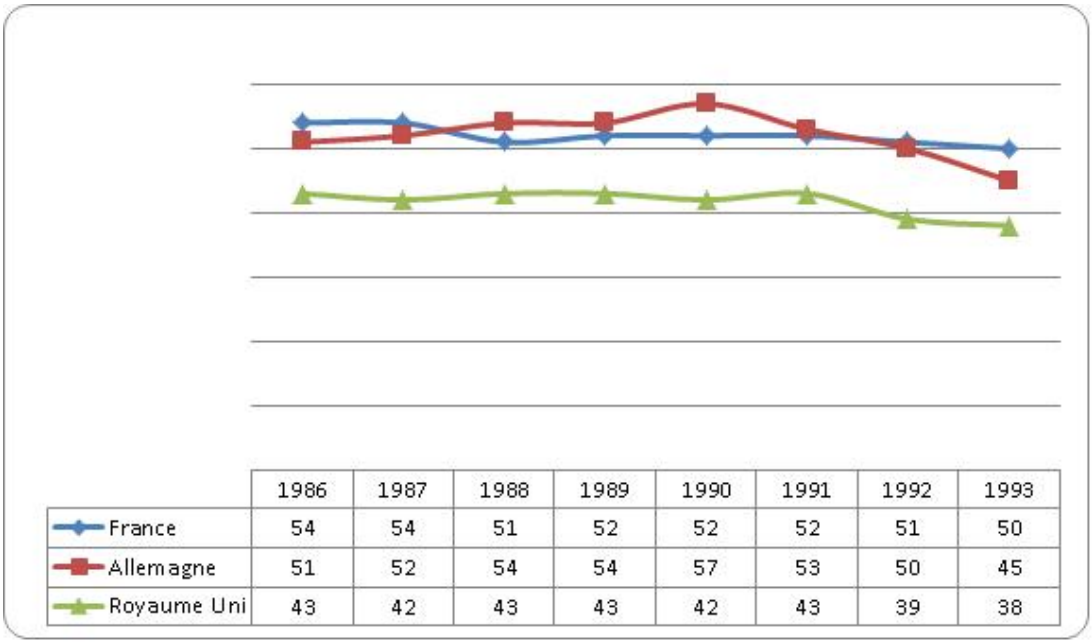
Ce chapitre délaisse quelque peu l'Europe du Sud-est pour planter un décor plus large, celui d'une Europe qui subit de profonds changements entre 1986 et 1992. Notre objectif ici est de comprendre la réaction de Bruxelles face à ces changements. Accaparée par les transformations à ses frontières immédiates, la Commission délaisse sa *Sud-Ost politik*, à tel point que l'on peut se demander si, avec la fin de la menace soviétique sur la Grèce et la Turquie, une telle « *Politik* » est encore nécessaire ?

L'émergence, à partir de la fin des années 1970, puis 1990 d'espaces aux marges de l'Europe intégrée, ne fut pas prévue, ni voulue par Bruxelles. Celle-ci, malgré sa présence en Europe du Sud-est, ne se projetait pas au-delà du rideau de fer puisque cet espace restait hors de sa portée. Dans une situation d'attente, la Communauté ne pouvait pas réellement donner de réponses immédiates aux États issus de l'Empire soviétique. Ce manque d'attention pour les confins orientaux du continent s'explique par la volonté de la Communauté d'organiser depuis Bruxelles le nouvel ordre européen qui se dessine à partir de 1988. Et de faire face aux changements qui se succèdent à ses frontières immédiates.

À partir de 1986 la politique menée par l'Union soviétique conduit à constater que les menaces qui pèsent sur l'Europe occidentale ont, en tout cas, changé de formes, à tel point que certains s'interrogent désormais sur leur réalité. Un certain nombre de déclarations, voire de mesures spectaculaires prises par Gorbatchev et les autorités soviétiques, visent à convaincre que l'Union soviétique a renoncé aux objectifs politiques qui avaient été jusque-là les siens, qu'elle a profondément modifié sa stratégie et que le principal but de sa politique extérieure est désormais d'organiser une paix durable, fondée sur le désarmement, la libéralisation des échanges et la liberté des personnes. En Europe occidentale, ceux qui croient discerner derrière l'attitude soviétique des objectifs moins désintéressés et moins iréniques ont du mal à se faire entendre. Ces derniers ont pourtant des arguments : n'était-ce pas un des objectifs de l'Union soviétique d'opposer en Occident l'opinion aux gouvernements, l'Europe aux États-Unis, les pays européens entre eux de façon à ruiner les structures dont s'est doté le monde occidental depuis la Seconde guerre mondiale ? Les propositions du Kremlin sur une plus grande coopération en Europe à partir de 1986 ne rentrent elles pas dans cet objectif ? Si l'on en croit le Rapport de l'Union de l'Europe occidentale sur les relations entre l'Est et l'Ouest de mai 1987, « le vote des budgets de défense par les Parlements devient plus difficile

et, depuis 1986, la part du produit national brut consacré à la défense diminuerait d'année en année dans la plupart des pays occidentaux, avant même que les négociations les plus importantes sur la limitation des armements aient abouti, ou même qu'elles aient été entamées »[385]. Or, il semblerait qu'à la vue du graphique ci-dessous, s'il y a bien une diminution, ce n'est qu'une fois la fin de l'URSS consommée, c'est-à-dire bien après 1987, à partir de 1991.

Dépenses militaires 1986-1993 selon le Stockholm International Peace Research Institute[386]
(Milliards de dollars constants 1995)



	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
France	54	54	51	52	52	52	51	50
Allemagne	51	52	54	54	57	53	50	45
Royaume Uni	43	42	43	43	42	43	39	38

La première démarche des institutions occidentales fut de tenter d'évaluer les menaces réelles, telles qu'elles se présentaient en 1989. La seconde fut d'examiner ce qu'elles pouvaient faire pour y répondre, avec pour objectif l'établissement d'un ordre international plus stable.

385 UEO, Le développement des relations Est-Ouest et la sécurité de l'Europe occidentale, Document 1187, 3 mai 1987

386 Stockholm International Peace Research Institute, *Yearbook*, de 1987-1994, London: Oxford University Press; Stockholm: SIPRI, 1987-1994. A noter que le pic allemand de 1990 est dû à la réunification, la RFA héritant du budget militaire de la RDA (6 milliards de dollars en 1990 – Source SIPRI, *Yearbook*, 1990).

Les États d'Europe occidentale retiennent en quelque sorte leur souffle face aux changements en Europe de l'Est. La courbe hésitante, puis plongeante des dépenses militaires des trois grandes puissances d'Europe de l'Ouest est une illustration de cette incertitude.

A. Les hésitations occidentales

- Une nouvelle stratégie soviétique en Europe ?

Même si la plus grande partie du territoire soviétique se trouve en Asie, l'URSS demeure avant tout une puissance européenne. Ce n'est qu'en Europe qu'elle peut trouver les partenaires dont elle a besoin pour son développement économique, c'est seulement en Europe que sa sécurité pouvait être menacée. À cet égard, la revendication d'une « maison commune » européenne exprimée par M. Gorbatchev répond bien à une réalité. Cependant, dans ce domaine comme dans bien d'autres, la politique soviétique se trouve singulièrement gênée par le poids de son passé et surtout par celui de l'ère stalinienne. Certes, les annexions réalisées en 1945 aux dépens de la Finlande, des États baltes, de l'Allemagne et de la Pologne avaient été entérinées par l'hégémonie *de facto* de l'Union soviétique en Europe de l'Est et par sa présence dans le camp des vainqueurs. Toutefois, soucieuse de graver dans le marbre ses nouvelles frontières, l'Union soviétique avec son dirigeant Brejnev fit de la CSCE une opportunité pour faire reconnaitre aux Occidentaux – et à ses propres alliés – l'héritage de l'après-guerre. Cependant, ce comportement de la part de Moscou ne pouvait pas réellement susciter l'enthousiasme.

Par la suite, il y eut une évidente contradiction dans la politique de Brejnev qui était à la fois promotrice de la CSCE et instigatrice de l'occupation militaire de la Tchécoslovaquie quand ce pays a entrepris d'appliquer les principes auxquels l'URSS devait souscrire à Helsinki. Ces contradictions, l'URSS en est consciente lorsqu'elle tente de minorer le suivi de la CSCE à Belgrade.

En 1986, il était difficile de mesurer pour les Occidentaux jusqu'à quel point M. Gorbatchev s'était libéré de ces contradictions et de savoir jusqu'où allait l'autonomie d'action que l'Union soviétique comptait laisser aux démocraties populaires. De cela, entre autres, dépendait pourtant le contenu de cette « maison commune européenne » dont elle faisait un de ses slogans, c'est-à-dire des relations entre l'Union soviétique et l'Europe de l'Est comme avec l'Europe occidentale[387].

387 Lucio LEVI, «Reflection on the Common Home», *The Federalist, A Political Review*. Pavia. année 32. No. 1. 1990. pp. 30-40.

Les gouvernements en place ont été imposés, au moins de façon indirecte, par l'Union soviétique qui constitue, pour eux, un appui sûr face à une opinion pour le moins douteuse. Le maintien de forces armées soviétiques sur le territoire de quatre d'entre eux constitue un élément de pression non négligeable sur les peuples qui ont gardé les souvenirs de 1956 et de 1968 mais aussi sur les gouvernements. Ceux-ci sont incités à la fois à suivre le modèle soviétique et son évolution pour conserver l'appui de l'URSS et à freiner les réformes intérieures s'ils sentent une pression populaire susceptible de les mettre en difficulté. Cette pression fut particulièrement forte en Pologne, compte tenu de la grave crise économique que traversait le pays. Elle était latente en République démocratique allemande où la population se montrait très sensible à tout ce qui se passait en RFA. Elle paraissait plus faible en Hongrie où le gouvernement Kadar, pourtant issu de la répression de 1956, puis celui de Grosz, pratiquait depuis longtemps une politique intérieure tolérante et laissait fonctionner, de façon discrète et dans une mesure limitée, une certaine liberté économique qui a permis, malgré une situation désastreuse au niveau de l'État, un enrichissement certain des habitants. Ils ont également développé des relations de toutes natures avec leur voisin autrichien et des échanges avec l'Europe occidentale à laquelle ils demandent désormais de ne pas les laisser à l'écart[388]. Grosz a même demandé, au Symposium économique de Davos, en février 1989, d'élargir les relations de la Hongrie avec, entre autres, l'UEO[389].

Il existe donc une certaine contradiction entre l'octroi de libertés plus grandes et la stabilité interne des pays d'Europe de l'Est. Si cette stabilité n'est pas assurée, c'est toute la politique de Gorbatchev qui est mise en péril. Les Européens conscients de ces faiblesses vont accueillir le nouveau discours soviétique avec la plus grande prudence. Il ne s'agissait pas de le rejeter, mais d'en discerner les contours. Pour cela la CSCE reste un outil de premier plan pour la CEE. Les travaux de Vienne achevés en janvier 1989 ont défini des éléments réalistes pour le rapprochement entre les deux moitiés de l'Europe[390].

Les trente-cinq participants (toute l'Europe, sauf l'Albanie plus les États-Unis et le Canada) à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, réunie depuis 1986 à Vienne, ont adopté, le 15 janvier 1989, par consensus, le document final de cette conférence. Ce document prévoit 10 conférences de suivi d'ici à la quatrième conférence-bilan qui s'ouvrira à Helsinki,

388 *Ibid.*
389 World Economic Forum, The first 40 years, 1971-2010.
390 Document de clôture de la réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la conférence, Vienne, 19 janvier 1989.

le 24 mars 1992. Il prévoit en annexe le mandat pour les 23 pays membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie d'entamer, à partir du 6 mars 1989, des négociations sur la réduction des forces armées en Europe.

La « maison commune » répond au vœu exprimé fréquemment par les Soviétiques et leur alliés de ne pas être tenus à l'écart de l'effort accompli par les Européens de l'Ouest pour organiser leur destin commun. De la sorte, elle constitue le fondement de cette « maison commune » évoquée par Gorbatchev[391].

Cependant, en 1989, la notion de « maison commune » demeure, même aux yeux de beaucoup de responsables soviétiques, assez peu précise[392]. D'une part, ces derniers s'interrogent sur la nature, les compétences, l'avenir des diverses institutions internationales que s'est données l'Europe occidentale avant de définir leur position à leur égard. D'autre part, du côté occidental, des interrogations analogues existent face au risque de voir les institutions du Marché commun menacées par une éventuelle coopération paneuropéenne. On retrouve là le même réflexe qui avait prévalu lors des premières conférences de la CSCE. Si à Bruxelles et dans les capitales des États membres on reconnaît que l'arrivée au pouvoir de Gorbatchev a mis un autre ton dans les relations Est-Ouest, on n'en est pas encore au point de baisser encore totalement la garde[393].

Au cours des décennies 1970 et 1980, l'Union soviétique a sensiblement développé son commerce extérieur. Depuis 1970, le volume de ses échanges a sextuplé, en même temps que ses circuits commerciaux et la structure géographique de ses relations économiques extérieures se diversifiaient. Cependant les autorités soviétiques étaient loin de se satisfaire de cette situation[394]. Elles savaient que l'importance, la structure et les formes du commerce extérieur et des relations économiques et technologiques de l'Union soviétique, telles qu'elles se présentaient en 1989 n'étaient guère à la mesure des besoins et des nouveaux objectifs du pays, et que les mécanismes de ces relations devaient être fondamentalement restructurés pour tenir compte des changements opérés dans l'ensemble de l'économie.

391 JEIH, 2005/Volume 11 et Actes de Colloque Latsis 1997, *La Maison Commune, l'Europe et la Russie*, François Xavier de Guibert, 1997.
392 Rapport UEO, op. cit.
393 Roland Dumas, *Affaires étrangères*, tome 1, 1981-1988, Fayard, 2007.
394 *Ibid.*

Ces changements ont concerné, en premier lieu, les instances centrales chargées du commerce extérieur. Ainsi une « commission d'État pour les relations économiques extérieures » a été créée auprès du Conseil des Ministres de l'URSS.

- La reconnaissance de la CEE par le camp communiste

Dans le même temps, le 9 juin 1988, le CAEM établit des relations officielles avec la CEE, après trente ans de rapports en pointillés, suivi le 25 par une déclaration de reconnaissance mutuelle s'inscrivant dans le projet soviétique d'une « maison commune européenne »[395].

Cette déclaration est l'aboutissement d'une série de contacts, de négociations ou de rupture qui durent depuis 1972[396]. La déclaration conjointe CEE-CAEM sur l'établissement de relations officielles marquait le début d'une transformation drastique dans l'Ostpolitik communautaire.

Jusqu'en 1986, l'objectif du CAEM était de conclure avec la Communauté un accord cadre comportant des clauses commerciales. Cet objectif s'était heurté à la volonté de la CEE de ne conclure ce type d'arrangement qu'avec les États du CAEM pris séparément. Bruxelles tirait en effet argument de l'absence de symétrie entre les deux organisations régionales – notamment dans le domaine des compétences commerciales – pour refuser un accord global qui aurait renforcé le poids de l'URSS sur ses partenaires du bloc de l'Est[397].

Avec l'arrivée au pouvoir de Gorbatchev, dans le contexte d'une nouvelle détente Est-Ouest et sous la contrainte de nouveaux impératifs économiques commandant une certaine ouverture, le CAEM a progressivement renoncé à ses exigences. Il a renoncé à un « accord-cadre » entre les deux organisations pour accepter une « normalisation en parallèle »[398] impliquant à la fois des conversations entre la CEE et le CAEM et des négociations bilatérales entre la Communauté et chacun des pays concernés.

---

395 « Ce qui sert de « briques » à la maison, ce sont la politique de désarmement sur la base d'une sécurité égale, les liens économiques entre les pays, dont les liens entre la CEE et le Comecon, les échanges culturels, la nécessité de résoudre les problèmes écologiques », dans entretien de Mikhaïl Gorbatchev avec le leader communiste italien Alessandro Natta, 29 mars 1988, document n°7129, dans : archives Gorbatchev, fonds Zagladine (fonds n°3) dans JEIH, 2005/Volume 11.

396 Voir la correspondance entre Fadeev, secrétaire générale du CAEM et la présidence de la Commission et la visite de la Commission à Moscou le 4 février 1975 dans EN 1987 Op.Cit.

397 Voir *infra*

398 Françoise DE LA SERRE, *The State of the European Community: institutions policies and debate in the transition years 1989-1990*, eds Hurwitz, Lequesne, 1991 et Christian LEQUESNE, *L'Union européenne: ouverture à l'Est?* (avec F. de la Serre et J. Rupnik), Paris, Presses Universitaires de France (collection Politique d'aujourd'hui), 1994, 184 p

Il faut noter, avant d'aller plus loin, que la nomenclature européenne pour désigner les pays du bloc communiste change dès 1988 pour passer de « Pays de l'Est ou Communiste » à « Pays d'Europe centrale et orientale ». Ce changement fait écho à l'évolution rapide des événements à l'Est qui va prendre de court les Douze et la nécessité d'un réajustement permanent, toujours dans l'urgence, de l'Ostpolitik communautaire.

- Le programme Pologne Hongrie aide à la restructuration économique (PHARE)

A partir du mois de juin 1989, l'évolution de la politique communautaire vis-à-vis des pays d'Europe de l'Est, au cours de l'année 1989, a connu trois étapes : au cours de l'été, la mise en place d'une politique contractuelle sous forme d'accords avec les différents pays et la mise sur pied de l'aide internationale à la restructuration des économies polonaise et hongroise – opération PHARE ;[399] à l'automne, une extension et un réajustement de cette politique à la suite de la chute du régime est-allemand ; et au début de l'hiver, la proposition aux pays d'Europe de l'Est d'une nouvelle formule d'association, entrainant une recomposition du paysage européen.

Les accords conclus dans la première phase tiennent compte des progrès de ces pays sur la voie de la libéralisation politique et économique, et prévoient la mise en œuvre d'un schéma type organisant un meilleur accès au marché communautaire et définissant de nombreux cadres de coopération. Une clause importante est la suppression progressive par la Communauté des restrictions quantitatives appliquées à l'exportation des pays de l'Est. Réciproquement, la pénétration des produits ouest-européens sur les marchés de l'Est devait être facilitée. Rapidement, le programme PHARE s'est étendu à d'autres pays.

Au tournant des années 1990, l'Ostpolitik communautaire se traduit par une approche globale et un souci de cohérence qui débouchent sur un renforcement du parallélisme entre négociation économique et politique, et donc la mise en œuvre d'une politique différenciée selon les pays. « Elle contribue à l'affirmation de la Communauté comme un acteur important du jeu international et comme l'interlocuteur privilégié de l'Europe de l'Est. Enfin la

399 Commission des Communautés européennes, *PHARE : assistance à la restructuration des économies en Pologne et en Hongrie : modalités de mise en œuvre*, Luxembourg, 1990.

perspective des accords européens constitue, avec la politique suivie à la CSCE, une contribution importante à la nouvelle architecture européenne »[400].

Cette Ostpolitik communautaire était déjà présente dans les Accords d'association avec Grèce et Turquie, dans la volonté de la Communauté d'établir des relations suivis avec la Yougoslavie pour lutter contre l'influence soviétique dans la région d'Europe du Sud-est. Elle a continué dans les relations avec la Roumanie et les autres États orientaux. Et elle a trouvé sa plénitude au sein de la CSCE. Avec la disparition du Rideau de fer, celle-ci est devenue globale, combinant réponses quotidiennes et vision à plus long terme d'un nouvel ordre européen.

B. L'Europe occidentale et le nouveau désordre européen

- L'Europe communautaire au centre…

Dans l'effervescence des années 1986 à 1991, de nombreux projets pour la construction d'un ordre européen sont apparus, tentant d'anticiper l'Europe de demain. Tous tombent d'accord sur un point : la CEE et future Union européenne est inévitable, mais reste à savoir comment l'insérer dans un nouveau concert européen.

Deux thèses s'affrontent au sortir de la guerre froide :

Une thèse paneuropéenne, soutenue par la Grande-Bretagne, la France et la RFA mais avec quelques nuances ;

Une autre plus « à la carte » tablant sur une Europe en « cercle ». Cette idée est soutenue par l'Italie, les pays du Benelux, la Grèce et les institutions européennes.

Face à la « maison commune » chère à M. Gorbatchev, Jacques Delors proposait un « village Europe » avec en son sein, une solide maison communautaire[401]. Pour le président de la Commission, à n'en pas douter, c'est « notre prospérité, notre liberté, notre communauté de droit non hégémonique […], c'est cette communauté-là qui a servi, […], de pôle d'attraction et de référence, pour l'idéal comme pour l'action »[402].

Une fois signés les nouveaux Accords européens et les traités d'association avec les membres de l'AELE, la France propose la création d'une grande confédération européenne. La

400 Françoise DE LA SERRE, « La Communauté européenne et l'Europe centrale et orientale », *Revue du Marché Commun*, Bruxelles, 1991.
401 Jacques DELORS, *discours au Parlement européen*, 17 janvier 1990.
402 *Ibid.*

Commission par la voix de son président, si elle ne repousse pas l'idée, pense qu'avant d'en arriver à un tel ensemble, il faudra en passer par une Union politique de la Communauté[403].

Selon la Commission, « la Communauté ne demeurera un pôle d'attraction que si nous accélérons la construction européenne »[404]. Pour la Commission et le Parlement, la CEE et la future Union européenne doivent donc devenir le principal pilier sur lequel va reposer le futur ordre européen. En effet, pour les institutions, c'est au sein de la Communauté que la pratique de « l'affectio societatis » est la plus profonde. Or, au regard des troubles qui éclatent déjà au début des années 1990 en Yougoslavie ou entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie, seule la Communauté et sa tradition de gouvernance de la souveraineté en commun peut éviter que ces conflits ne dégénèrent. La rapide mise en place des Accords européens répond aussi à cette inquiétude de la Communauté et de ses institutions de voir resurgir à l'Est de l'Europe les antagonismes nationaux. L'objectif est ici, en implantant des Conseils d'association, de faire l'apprentissage du partage de la souveraineté avec les anciens pays communistes. Il est aussi, en donnant notamment à la Hongrie et la Tchécoslovaquie la perspective de l'adhésion, de ne pas importer de conflits au sein de la future Union européenne, condition *sine qua non* pour une adhésion, au même titre que la démocratie ou l'économie de marché[405]. On peut se poser la question de l'efficacité de ce dernier point au regard du problème de Chypre qui n'est toujours pas réglé entre un associé de la Communauté et un État membre.

En outre, la grande implication de la Commission dans les accords avec ces pays, l'amène naturellement à penser que seules des institutions solides peuvent faire face aux changements en cours en Europe centrale et orientale, seules des institutions aux compétences plus larges peuvent être capables de prendre en compte « l'accélération de l'histoire »[406]. Jacques Delors en janvier 1990 présente un plan institutionnel visant à transformer la Commission en véritable exécutif responsable, devant mener à une « Fédération des Douze » autour de laquelle s'ordonnerait un plus grand espace européen lié à Bruxelles par des Accords d'association. Cette stratégie ou « doctrine » de l'Association reprend les mêmes termes que celle mise en place en 1960 : l'association est vue comme un moyen d'ordonner l'Europe autour de la Communauté et plus particulièrement autour de son institution exécutive, la

403 *Ibid.*
404 *Ibid.*
405 Hongrie et Tchécoslovaquie pouvaient en effet avoir des raisons de conflit, notamment par la présence d'une forte minorité nationale hongroise au sud de la Tchécoslovaquie, voir Gérard LARCHER, M. Philippe NACHBAR, Mme Danielle BIDARD-REYDET, MM. Jacques-Richard DELONG, Georges MOULY et Marcel VIDAL, *Compte rendu d'une mission effectuée en Hongrie du 21 au 23 octobre 1996 par une délégation du groupe sénatorial France-Hongrie : vers l'Union européenne*, novembre 1996.
406 Jacques DELORS, op. cit.

Commission. L'échéance pour la création d'un tel ensemble est clairement après 1995, puisque le président de la Commission mentionne clairement son « futur successeur »[407] pour prendre les rênes de la Fédération.

- L'apport des États membres aux débats sur la nouvelle organisation du continent

La France a aussi joué un rôle dans la formulation de cette nouvelle donne. Le droit à l'autodétermination des Allemands était depuis le général De Gaulle un des éléments de doctrine de la politique allemande en France, mais un de ceux qui avaient été relégués à l'arrière-plan car dépourvu de capacité opérationnelle. Le président Mitterrand y fit certes référence assez tôt[408] mais sans l'investir d'une actualité nouvelle. A l'automne 1989, l'Elysée ne croyait pas à l'unité allemande. On assimilait ces secousses aux difficultés qu'avaient connu d'autres pays d'Europe de l'Est et on réfutait l'idée d'une spécificité de la RDA parmi les démocraties populaires ou bien, quand on la reconnaissait, on imaginait qu'un « statut à l'autrichienne » ou un vaste mouvement de rapprochement Est-Ouest via la CSCE pourrait suffire à y pourvoir[409]. Il faut attendre les élections du 18 mars 1990 en RDA, où la large victoire de la CDU ne laissa plus de doute ni sur la volonté des allemands de l'Est d'intégrer la République fédérale, ni sur la confiance qu'ils accordaient à Helmut Kohl pour mener à bien cette opération, pour que Paris se rende à l'évidence.

Surtout, on renoue avec ce qui depuis le début a été le moteur de la construction communautaire : la force de proposition franco-allemande. En avril 1990, avant le Conseil européen de Dublin, Helmut Kohl et François Mitterrand demandent à leurs partenaires de mettre à l'étude la révision du traité de Rome, dans le but de transformer la Communauté en union politique.

De fait, pour la France, la question allemande est le point de départ de toute réflexion sur le nouvel ordre européen. Lorsqu'il part en avril 1990 pour la Floride, le président français avait acquis la certitude que l'arrimage de la future Allemagne unie à l'OTAN était aussi nécessaire que son ancrage dans la Communauté européenne. Il avait la veille publié sa lettre avec le Chancelier dans laquelle il était fait référence à une politique européenne de sécurité ; il n'en

---

407 *Ibid.*

408 En juillet 1989, voir *Nouvel Observateur*, 27 juillet 1989 et sur le thème général de la France et du partage de l'Allemagne, voir : Ernst Weisenfeld, *Welches Deutschland soll es sein? Frankreich und die deutsche Einheit seit 1945*, Munich 1986.

409 Claire TREAN, dans *Le Monde*, 14 octobre 1989, elle cite Hubert Védrine, le conseiller de Mitterrand en politique étrangère déclarant que « par la grâce de la Perestroïka et de la liberté de circulation, la RFA pourrait, pour une période "intermédiaire", avoir avec la RDA les mêmes rapports qu'avec l'Autriche. «

arrivait pas moins à Key Largo décidé à dialoguer ouvertement sur l'avenir de l'OTAN en général et sa place dans l'ordre européen en particulier[410].

« Face à la situation mouvante en Europe, que doit faire l'alliance ? » demande le chef de l'État français. « D'abord maintenir sa cohésion et donc réaffirmer la nécessité de forces américaines en Europe (…) N'exclure de sa compétence aucun aspect des problèmes de sécurité relatifs à l'équilibre européen (…) Rechercher une complémentarité avec les autres instances où les alliés se retrouvent en Europe, la CSCE, la Communauté européenne. Préparer les européens à jouer un rôle accru dans leur propre défense »[411].

Sur le plan institutionnel, la seule mesure marquant vraiment un renforcement du « processus d'Helsinki » est l'établissement de consultations politiques régulières à haut niveau : un sommet tous les deux ans et une réunion des Ministres des Affaires étrangères au moins deux fois par an. Cette politique française peut sembler contradictoire au regard des déclarations sur la Confédération européenne ayant pour base le processus d'Helsinki. Elle était en fait dans la logique du gouvernement. En effet, dès le lendemain de la chute du mur, la France fait son deuil de la séparation de l'Allemagne et dégage deux axes de travail pour sa politique extérieure :

- Renforcement de la Communauté, intégration plus grande, « pôle d'attraction en Europe »
- Structure paneuropéenne souple afin « d'envisager des réponses diversifiées aux problèmes qui vont se poser au niveau européen »[412].

Dans cette optique, la CSCE ne doit pas connaitre d'institutionnalisation forte, ni supplanter la CEE. Ainsi l'administration américaine avait lancé à Londres l'idée de créer une assemblée parlementaire de la CSCE. La France ne fut pas enthousiaste et s'opposa à ce qu'une telle

410 Le président Mitterrand et le chancelier Kohl avaient adressé au Premier Ministre irlandais une lettre proposant de « lancer les travaux préparatoires à une conférence intergouvernementale sur l'union politique », 19 avril 1990, et Claire TREAN, « La France et le nouvel ordre européen », *Politique étrangère*, Année 1991, Volume 56, Numéro 1, pp. 81-90. Voir LEQUESNE Christian, *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'echelle*, Paris, Presses de sciences Po, 2008 et le travail de Georges SAUNIER, « La Communauté européenne comme nouveau centre ?, Hypothèses 1999 », Publication de la Sorbonne, 2000 ; « Le tandem Francois Mitterrand - Helmut Kohl. Une gouvernance franco-allemande symbolique ? », Wilfried LOTH (dir.), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruylant, 2005, p. 239

411 Claire TREAN, *Ibid.*

412 AMAE (Paris), Jacques Blot, *Vision de travail, le réveil de l'Histoire*, Directeur, service Europe, 16 novembre 1989. En ligne sur le site du ministère. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ressources-multimedia-et/archives-et-patrimoine/ vu le 28.07.2012

assemblée se substitue à celle du Conseil de l'Europe. Il n'est fait dans le document de Paris qu'une discrète référence à ce projet[413].

Le gouvernement français aura œuvré aussi, au stade préparatoire du sommet de Paris, pour que le « centre de prévention des conflits » qui allait être créé ne prenne pas l'allure d'une sorte de conseil de sécurité de la CSCE que souhaitait lui donner le Ministre allemand des Affaires étrangères, Hans Dietrich Genscher. Ce centre est finalement conçu plutôt comme un organe technique dont la fonction essentielle sera de participer à la mise en œuvre des mesures de confiance et à la vérification des accords de désarmement conclus dans le cadre des négociations de Vienne.

La France va donc être un frein à tout avancement de la CSCE en proportion inverse du rôle que les États-Unis voulaient lui attribuer. Nous assistons ici à une répétition de ce qui s'est passé pendant la préparation de la CSCE de 1972 à 1975, mais contre l'autre puissance, les États-Unis. L'idée américaine, en renforçant la CSCE, est de garder une emprise sur les affaires européennes. L'idée française au contraire est de tenir les Américains éloignés.

À Paris, le président français rappelle que d'autres instances – la CEE, d'autres projets – la confédération[414], auxquels les États-Unis ne sont pas partie prenante, peuvent aussi largement que la CSCE contribuer à l'élaboration du nouvel ordre européen[415]. Les observateurs de l'époque estiment d'ailleurs que cette nouvelle Europe ou Confédération européenne à la française serait en fait une reprise de la « maison commune » de Gorbatchev, mais que l'on aurait « gallicisée »[416]. Les premières perspectives de la maison commune mitterrandienne ont été esquissées à Prague en décembre 1988, lorsque le président de la République a déclaré que « la France devait être l'architecte de la future grande maison européenne édifiée sur la base des droits de l'Homme et de la démocratie »[417].

Les idées françaises de confédération européenne et de renforcement politique de la Communauté suivent deux logiques parallèles. La première est d'éviter que de nouvelles

---

413 Charte de Paris pour une nouvelle Europe (Paris, 21 novembre 1990).

414 Hubert VEDRINE et Jean MUSITELLI : « Les changements des années 1989-1990 et l'Europe de la prochaine décennie », dans *Politique Étrangère* I/91, p. 176 ; et Ernst Weisenfeld, *Mitterrands Europäische Konföderation*, in: Europa-Archiv 17/91, p. 513 et suiv.

415 *Le Monde*, 2 janvier 1990, sur la base des résolutions d'Helsinki, les années 90 verront selon le président, la création d'une « confédération européenne, au vrai sens du terme, qui associera tous les États de notre continent dans une organisation commune et permanente d'échanges, de paix et de sécurité. «

416 AMAE, Télégramme de l'Ambassadeur de France à Berlin, objet : *Article de la Frankfurter Allgemeine Zeitung de M. Kolbom sur la politique à l'est menée par la France*, 10 octobre 1989. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ressources-multimedia-et/archives-et-patrimoine/ vu le 28.07.2012

417 *Ibid.*

lignes apparaissent en Europe et amènent l'Allemagne à choisir un camp. La deuxième vise à l'établissement d'une politique étrangère et de sécurité commune qui permettrait de définir une Ostpolitik européenne plutôt qu'allemande, et laisserait à la France un rôle majeur en matière de défense[418].

Survient en août la crise du Golfe, qui montre de façon évidente à quel point les menaces qui pèsent sur la sécurité occidentale ont changé de nature et à quel point l'Europe se trouve démunie pour y répondre. Dans la suite des événements, survient aussi, à la veille du Conseil européen de Rome, la deuxième lettre sur l'Union politique qu'Helmut Kohl et François Mitterrand adressent à leurs partenaires en décembre. Cette lettre suggère qu'une « relation organique claire » entre la CEE et l'UEO « pourrait faire partie de l'union politique et élaborer pour le compte de celle-ci la politique de sécurité commune »[419]. L'idée française de défense européenne a radicalement changé depuis l'époque où elle n'était encore qu'un but lointain. Le projet d'une défense intégrée, dont la brigade franco-allemande avait été présentée en son temps comme un « embryon »[420], est abandonné au profit d'une idée moins intégrante. Le projet franco-allemand est d'ailleurs présenté comme très progressif et complémentaire de l'OTAN, ceci, dit-on à Paris, afin de ne pas heurter les sensibilités allemandes en faveur de l'OTAN et qui ne conçoivent de rôle pour l'UEO que dans le cadre et au profit de l'Alliance[421].

La perception allemande de la nouvelle donne en Europe procède pour une large part des expériences que ce pays a vécues au cours de l'année 1990, et tout particulièrement dans le cadre des négociations 2+4. L'Allemagne s'est retrouvée au centre, encouragée par l'administration américaine, traitant Bonn comme n'importe quel autre partenaire européen et

418 Marie-Noëlle BRAND CREMIEUX, Op. Cit., http://www.cairn.info, consulté le 2/08/2011

419 Union politique : initiative franco-allemande sur la politique étrangère, de sécurité et de défense. dans EUROPE DOCUMENTS, Edition française. Bruxelles No. 1738. (Doc. Atlantique No. 74). 18 octobre 1991. pp. 1-4.

420 K. Speed, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *État de la sécurité européenne : les forces d'intervention et les renforts pour le Centre et le Nord / rapport présenté au nom de la Commission des questions de défense et des armements*. dans Actes officiels - UEO 1989, 26 avril. III, Documents de séance, n°1183, pp. 109-131 et Alfred Frisch, *La délicate coopération militaire : souhaits et hésitations du couple franco-allemand* dans DOCUMENTS Revue des questions allemandes. Paris. No. 4. Octobre 1987. pp. 45-52.

421 Charles JOSSELIN, Rapport d'information sur la politique extérieure et de sécurité commune, dans Rapport d'information établi au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes Délégation pour les Communautés européennes. No. 2127. 25 juin 1991. pp. 3-47.

les dirigeants soviétiques qui n'avaient pas réellement les moyens d'empêcher l'unification et donc optèrent pour une neutralité bienveillante[422].

Pourtant, malgré ces relativement bonnes dispositions soviétiques, l'Allemagne continue de craindre que Moscou ne tente de détacher le pays de l'Occident et draine ses capitaux et son savoir-faire vers l'Est, plaçant dans une situation inconfortable ce pays de 360 000 km² et 80 millions d'habitants. Car l'Allemagne craint une dissolution de l'URSS, entrainant dans son sillage toute l'Europe de l'Est et ensuite l'Europe de l'Ouest. La crainte de voir se presser à ses portes des milliers de réfugiés, mettant sous pression les systèmes sociaux ouest-européens, amène les dirigeants allemands à aider financièrement l'URSS. Elle en appelle aussi à ses partenaires européens, ne pouvant faire face seule à l'immensité de la tâche[423].

De son côté, la Grande-Bretagne voit la fin de la guerre froide et de la séparation de l'Europe à travers le prisme du débat entre « pro » et « anti » intégration communautaire, débat aussi ancien que l'intégration elle-même, mais renouvelé avec la fin de l'ordre issu de la guerre froide.

Le débat sur l'Europe ne suit pas forcément les lignes de clivage entre les partis politiques. Il y a des « pro » et des « anti- » européens aussi bien chez les conservateurs que chez les travaillistes, de même qu'au ministère des Affaires étrangères, de la Défense ou dans les autres ministères. Dès lors, avant d'examiner en détail la nature du débat britannique sur les grands problèmes de sécurité des années 1987-1990, à savoir l'unification allemande et les relations entre l'OTAN et la CSCE, il convient d'expliquer la nature de la politique de sécurité et de défense du Royaume-Uni, ainsi que la manière dont le problème européen est appréhendé par les Anglais, car c'est précisément la ligne de partage entre ces deux questions qui permet de comprendre la position du Royaume-Uni dans le nouvel ordre européen en formation.

La démission de Margaret Thatcher, en novembre 1990, fut largement provoquée par de profonds désaccords sur la politique européenne de son gouvernement. Le départ du Premier Ministre fut provoqué par celui de son vice-Premier Ministre, Sir Geoffrey Howe, en désaccord sur la politique britannique après le Conseil européen de Rome. En fait, ces départs

422 Robert D. BLACKWILL, "German unification and American diplomacy", dans *Aussenpolitik: German foreign affairs review* 1994, v. 45, n°3, pp. 211-225 et Stephen F. Szabo, *The diplomacy of German unification*, New York : St. Martin's Press, 1992.

423 Françoise de LA SERRE, « La Communauté européenne et l'Europe centrale et orientale », Op. Cit. et Stephan Szabo, Op. Cit.

ont constitué le point culminant de toute une série de départs intervenus à propos de l'Europe depuis 1986. Au cours de cette période, en effet, pas moins de cinq Ministres importants quittèrent le cabinet à la suite de dissension sur la politique européenne. Léon Brittan devint porte-parole de la cause européenne et s'attira, par de nombreuses actions et déclarations, l'hostilité des fidèles de Margaret Thatcher qui l'accusaient de « s'assimiler aux indigènes »[424]. En octobre 1989, Nigel Lawson, Ministre des Finances quittait à son tour le gouvernement après le refus du Premier Ministre de faire entrer la Livre dans le système monétaire européen[425]. Quatrième démissionnaire du cabinet pour des motifs liés à la question européenne, le secrétaire au Commerce et à l'Industrie, Nicholas Ridley, parti en juillet 1990, vraisemblablement pour avoir exposé à la presse l'hostilité du Premier Ministre à l'égard de l'Allemagne. En novembre 1990, le seul Ministre resté sans interruption au gouvernement depuis l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en 1979, Geoffrey Howe, démissionnait. Dans les semaines qui suivaient, Margaret Thatcher perdait son poste de Premier Ministre.

Ainsi, au sein même du gouvernement, le débat sur l'Europe fut particulièrement intense, et il est impossible d'examiner les conceptions britanniques en matière de sécurité sans développer et comprendre ce vaste débat. Sur le fond, la ligne de partage est la suivante : pour Thatcher et ses partisans, il existe parmi les Douze une dynamique vers le fédéralisme européen et celle-ci doit être brisée. Ce groupe peut être qualifié de « traditionaliste ». La voie fédérale conduirait à la perte de la souveraineté britannique et à la domination du Royaume-Uni par l'Europe continentale[426]. En termes politiques, le mouvement vers l'Union économique et monétaire doit donc être stoppé, un équilibre doit être maintenu dans la Communauté afin d'éviter une domination allemande et, de plus, un équilibre doit être assuré au sein même de la politique étrangère britannique en insistant sur la « relation privilégiée » avec les États-Unis[427].

---

424 Dans cette expression, les « indigènes » sont assimilés aux continentaux. Par exemple, les commentaires de Nicholas Ridley à propos de « politiciens au rebut » dans l'article qui devait lui coûter son poste sont, pour une large part dirigés contre Léon Brittan. Voir Dominic Lawson, « Saying the Unsayable about Germans », *The Spectator*, 14 juillet 1990, p .8.

425 Le désaccord à l'origine de la démission portait sur le fait de savoir si le Premier Ministre devait reposer plus sur le Chancelier ou sur Sir Alan Walter, son conseiller personnel pour les affaires économiques. Nigel Lawson voulait que la livre entre dans le SME alors qu'Alan Walters y était opposé. Pour les vues d'Alan Walters sur la « folie du SME », voir Sir Alan WALTERS, *Sterling in danger*, Fontana-Collins pour The Institute of Economic Affairs, Londres, 1990.voir Nathalie CHAMPROUX, *Entre convictions et obligations : les gouvernements Thatcher et Major face au Système monétaire européen 1979-1997*, Presses Sorbonne Nouvelle, 2009, 250 p

426 « La question est de savoir si nous abandonnons notre statut de nation pour devenir une simple province. « Norman TEBBIT, « No fudging on this Euro mould », *The Times*, 9 janvier 1990.

427 La valeur réelle de la relation privilégiée en terme politique et de défense et de sécurité est un sujet constamment étudié au Royaume-Uni, particulièrement au tournant des années 1980/1990, voir H. BULL et Wm. R. LOUIS (eds), *The special relationship: Anglo-American relations since 1945*, Clarendon, Oxford, 1989.

Pour les traditionalistes, l'Union soviétique, c'est-à-dire la Russie, reste une menace pour l'Europe occidentale. Cette menace est diminuée par rapport aux quarante années venant de s'écouler, mais du fait de la masse géopolitique russe et de l'importance corrélative de ses forces armées, de même qu'en raison de l'inévitable instabilité des quelques années à venir, l'Europe de l'Ouest doit continuer à se prémunir contre les pires menaces venant de l'Est. Seule la Grande-Bretagne, dépourvue de la sensibilité allemande vis-à-vis de Moscou et de la vulnérabilité française vis-à-vis de cette sensibilité affichée par Bonn, sera en mesure de jouer ce rôle de garde-fou. Au contraire, pour les révisionnistes qui, bien que minoritaires n'en ont pas moins une influence, la fin de la guerre froide marque un changement radical avec les politiques et les pratiques du passé. Ils avancent que la position internationale du Royaume-Uni a bénéficié pendant longtemps des arrangements institutionnels datant de la fin des années 1940 ou du début des années 1950 : puissance occupante en Allemagne, place de premier plan au sein de l'OTAN. Dans l'ère de l'après-guerre froide, la politique économique l'emportera sur la politique de sécurité *stricto sensu.* Du fait de son rôle en relatif déclin sur le plan économique, la Grande-Bretagne n'aura donc plus qu'un rôle moindre dans ce nouveau paysage. Si tant est qu'il lui reste un rôle à jouer, Londres doit accepter qu'elle est une capitale européenne plutôt qu'atlantique. La participation du Royaume-Uni à l'émergence d'une Europe occidentale plus intégrée est considérée par les révisionnistes « comme une inévitable conséquence de la perte de l'empire et la dissolution de la relation privilégiée avec les États-Unis »[428].

La perspective d'une unification de l'Allemagne provoqua ce que l'on est bien obligé d'appeler un traumatisme. Le député conservateur George Walden a décrit incisivement la réaction britannique comme « un sentiment de dépit impuissant… produit du psychisme national avant même que la réunification de l'Allemagne ne devienne irréversible… »[429] Comme l'expliquait Philip Stephens dans le *Financial Times*, « le débat a été compliqué par les peurs, les préjugés et les suspicions enracinés que l'unification allemande a réveillés parmi ceux qui appuient le gouvernement, notamment de l'ancienne génération »[430].

C'est ainsi, par exemple, que Margaret Thatcher décida de prononcer une importante allocution sur l'unification allemande devant le « Board of Deputies » des juifs de Grande-

---

Pour une analyse en termes de sécurité voir S. Croft, « Britain and the Nuclear Arms Control Process », Arms Control, vol. 9, n°3, 3 décembre 1988.

428 « The choices in Europe », *Financial Times*, 16 juillet 1990.

429 George WALDEN, « Europe, with our eyes wide open », *Daily Telegraph*, 16 juillet 1990.

430 Philip STEPHENS, « Rift over Europe remains dangerous », *Financial Times*, 14/15 juillet 1990.

Bretagne, abordant la nécessité de ralentir le processus d'unification[431]. La troisième raison touchait plus au fond. En effet, Margaret Thatcher insistait sur le fait que « tous les changements en Allemagne doivent être effectués conjointement avec les autres obligations que nous avons tous signées »[432]. Que recouvrait l'hostilité du gouvernement britannique vis-à-vis de l'unité de l'Allemagne ? Sans aucun doute, et pour beaucoup de traditionalistes, la peur de l'Allemagne elle-même. On prêtait au Premier Ministre la crainte qu' « exactement comme le IIIe Reich avait annexé ses voisins par la force des armes… le IVe Reich pourrait annexer son entourage, y compris la Grande-Bretagne, par la force du mark allemand »[433]. Les traditionalistes soutiennent également que la poursuite de l'intégration européenne pourrait susciter en contrecoup un réveil des nationalismes et, par voie de conséquence, accroître les problèmes posés par une Allemagne unie[434].

Pour leur part, les révisionnistes eurent vite fait de se démarquer. Roy Jenkins, ancien président de la Commission européenne et ancien Ministre des Finances britannique, déclara que la Grande-Bretagne devait raccommoder ses relations avec l'Allemagne ou alors descendre « non pas seulement au niveau d'une puissance de second rang, mais à celui d'une puissance de troisième rang »[435]. Pour Michael Heseltine, la Grande-Bretagne devait répondre aux souhaits allemands de s'intégrer plus encore dans les structures européennes, économiques et de sécurité. « Devrions-nous rejeter ce désir allemand ? Devrions nous dire « Non, suivez votre propre chemin », prenant dès lors le risque de renouveler les conditions qui, à trois reprises en 120 ans, ont conduit à des guerres dévastatrices sur le continent européen »[436] ?

Pour le Royaume-Uni, les réponses aux questions immédiates posées par l'unification allemande sont intervenues au cours de l'année 1990. En février, par le changement de position de Douglas Hurd, en juillet et fin 1990 par l'unification réelle de l'Allemagne. Les questions de fond, telles que le rôle d'une Allemagne unifiée dans la sécurité de l'Europe et l'architecture générale du continent restent posées dans toute leur acuité. L'attitude des

---

431 Hella PATRICK, « Thatcher still working to slowdown unification », *The Guardian*, 19 février 1990.

432 Il s'agit d'une référence aux Accords d'Helsinki. Margaret Thatcher dans un discours à Torquay, rapporté par Andrew McEven, « Thatcher toughens her line on alteration of frontiers », *The Times*, 12 février 1990.

433 Anthony BEVINS, « Bitter Memories of the Past », *The Independent*, 13 juillet 1990.

434 Voir les commentaires de Norman Tebbit tels que rapportés par Michael CASSELL, « Tebbit sees threat in increasing EC power », *Financial Times*, 26 janvier 1990.

435 Roy JENKINS, « Modesty and manners make modern Germany », *Observer*, 22 juillet 1990.

436 Michael Heseltine est cité par Robin OAKLEY et Nicholas WOOL, « Tory divisions over Europe are exposed », *The Times*, 10 octobre 1990.

Britanniques face à ces problèmes est fortement marquée par leurs débats sur l'Europe et l'Allemagne.

Douglas Hurd a comparé sa tâche à celle de Castlereagh, Ministre des Affaires étrangères durant le Congrès de Vienne en 1815. « Il devait réunir un concert de l'Europe, et c'est ce que nous sommes en train de faire, conservant les morceaux de l'ordre ancien qui ont encore un sens, de nos jours l'OTAN et la Communauté… Nous devons trouver la voie permettant de créer des structures européennes sans humilier Gorbatchev. Exactement comme Castlereagh devait trouver une solution sans humilier les Français »[437]. En mettant sur pied cette nouvelle structure, la Grande-Bretagne ne doit pas seulement tenir un rôle central, mais aussi un rôle spécial car elle possède des atouts particuliers. Ceux-ci sont essentiellement un engagement à la prudence en cherchant à créer « un ordre nouveau, mais conservateur » comme le décrit lui-même le Ministre des Affaires étrangères britannique[438]. Pour Margaret Thatcher, la prudence est une valeur centrale, du fait que « les grands plans pour la paix peuvent précéder de grandes guerres. Le sang-froid, le bon sens et la vigilance ne sont jamais plus importants que lors des périodes où l'Europe est en proie aux bouleversements »[439]. En terme politique, il ressort clairement de tout cela que l'OTAN est une institution centrale dans la pensée des traditionalistes. Le gouvernement britannique a soutenu avec enthousiasme les demandes des nouvelles démocraties européennes en matière de sécurité, tout en considérant ces pays essentiellement comme un glacis de l'Occident sur le plan militaire. Pour les traditionalistes, cette contradiction n'est qu'apparente, car elle considère que les besoins des pays d'Europe centrale et orientale en matière de sécurité sont avant tout d'ordre économique. Cela concernerait donc la Communauté européenne plutôt que l'OTAN et appuierait les positions gouvernementales dans le sens d'un ralentissement du processus d'intégration européenne. Les traditionalistes veulent donc une stratégie visant à « intégrer graduellement au moins les pays d'Europe centrale… leur offrant comme objectif final la possibilité de devenir membres à part entière »[440]. Le *Times* a parlé de l'Est comme étant « le cheval de Troie de Mme Thatcher »[441].

Il en découle que pour le Royaume-Uni, la CSCE n'a pas un rôle central à jouer en ce qui concerne la sécurité entre l'Est et l'Ouest. Elle est avant tout considérée comme un appoint

437 Terry COLEMAN, « The World according to Douglas Hurd », *The Independant*, 3 avril 1990.
438 *Ibid.*
439 Cité par David HUGHES, « Howe clashes with Thatcher over Germany », *The Sunday Times*, 11 février 1990.
440 « The need for a British role », *Financial Time*, 26 mars 1990.
441 « Mrs. Thatcher's new world », éditorial, *The Times*, 6 août 1990.

contribuant à la stabilité. Les traditionalistes rejettent ainsi les vues des révisionnistes associées aux idées du général Sir Hugh Beach, pour qui « il est temps maintenant pour l'OTAN, ajoutant foi à sa propre reconnaissance de l'identité européenne dans le domaine de la sécurité, d'être progressivement absorbée… dans le grand espace européen de la CSCE »[442].

C. L'agenda politique européen des années 1988 – 1992, un agenda centré sur la « proximité géographique, les valeurs de partage et une interdépendance accrue »[443].

- Les problèmes de la « proximité géographique »

Parallèlement à la signature de l'Acte unique et la mise en chantier du Marché intérieur, l'Europe communautaire inquiète ses voisins immédiats. Avant même que la définition du volet externe du marché intérieur soit achevée, les partenaires européens de la CEE s'interrogent sur les implications de l'Acte Unique sur leurs relations avec l'Europe des Douze[444].

La plupart des membres de l'AELE font déjà avec la Communauté plus de la moitié de leur commerce extérieur, ce qui représente un volume supérieur au total des échanges de la CEE avec les États-Unis et le Japon réunis[445].

Aussi la nécessité pour ces pays de « rester en prise » avec la CEE sur le plan économique est, elle, vitale, ce qui suppose qu'ils soient en mesure d'adapter leurs normes à celles qui prévaudront entre les Douze dans le grand marché. Le sentiment qu'il se forme au centre de l'Europe occidentale un « noyau dur », fort de 315 millions de citoyens et consommateurs, apportant aux États qui le composent la masse critique suffisante pour faire face aux défis de la concurrence mondiale, se fait jour à Vienne, Oslo et Berne. Comment ne pas jouer les utilités supplétives, à la périphérie d'une Europe qui avoue son ambition de dépasser le cadre économique et commercial pour s'affirmer comme une puissance politique, voire stratégique ? C'est la question que se posent les membres d'une AELE en constant diminution depuis 1973. A partir de l'hiver 1990, l'Autriche et la Norvège ont ouvert un débat intérieur sur leur éventuelle et prochaine demande d'adhésion à la CEE. La Suisse, la Suède et la

442 Sir Hugh BEACH, « Commentary », *Guardian*, 23 août 1990 et voir François-Charles MOUGEL, *L'Angleterre au XXe siècle*, Ellipses, coll. « Les essentiels de civilisation », 2000, 128 p

443 Commission des Communautés européennes, XXVe Rapport Général, Bruxelles, 1991 et Voir Bull. CE 7/8 – 1990, point 1.4.5.

444 La Commission est d'ailleurs invitée à de nombreuses conférences dans les pays tiers européens pour expliquer en détails les objectifs et l'impact du futur marché commun. Voir Commission des Communautés européennes, XXIIIe Rapport Général, 1989, Bruxelles, page 326.

445 *Ibid.*

Finlande restent plus prudentes, drapées dans leurs différents statuts de neutralité, mais ne peuvent empêcher leurs grands capitaines d'industrie d'aborder sans détour la question sous l'angle économique[446].

Entre 1988 et 1991, trois phases peuvent être discernées dans la politique communautaire vis-à-vis de toutes ses périphéries.

Dans un premier temps, Bruxelles a cherché à mettre en place une politique contractuelle sous la forme d'accords au contenu varié, avec les différents pays. A cette dimension proprement communautaire s'est ajouté le rôle pilote joué par la Commission dans la mise sur pied de l'aide internationale à la restructuration des économies polonaise et hongroise dans le cadre du projet PHARE.

Dans un second temps, la chute du régime est-allemand et l'effet de domino exercé par cette évolution sur les autres « durs » du camp socialiste – la Roumanie par exemple – a entrainé une extension et un réajustement de la politique européenne dans ces deux dimensions : coopération et restructuration.

Dans un troisième temps, la préoccupation majeure fut celle d'une contribution à la recomposition du paysage européen par la proposition faite aux pays d'Europe centrale et orientale de la formule de l'association.

1. Commerce et/ou coopération

Amorcé par la déclaration du 25 juin 1988, le processus de normalisation CEE-CAEM a très rapidement abouti à l'ouverture de négociations entre la Communauté et les pays de l'Est, y compris l'Union soviétique.

Dans cette phase initiale, les accords conclus ont reflété le souci de la Communauté de tenir compte des progrès de ces pays sur la voie de la libéralisation politique et économique et également des préférences exprimées par les pays concernés. Il en a résulté un patchwork d'accords bilatéraux comportant des dispositions purement commerciales ou organisant une coopération commerciale et économique plus large. Il est intéressant de remarquer par exemple que la RDA, « sleeping partner »[447] de la Communauté du fait des dispositions

446 Ernst A. SWIETLY, « L'Autriche touchée par la fièvre européenne », dans *Revue des questions allemandes*, Paris, n°1, mars 1990, pp. 53-61.
447 Déclaration sur la nationalité allemande, clause relative au commerce interallemand dans le traité de Rome.

annexées au traité de Rome sur le commerce interallemand, a déclaré vouloir se contenter d'un simple accord commercial consolidant les avantages acquis. A l'inverse, c'est la Communauté qui s'est refusée, dans l'accord signé avec la Tchécoslovaquie le 11 décembre 1988, à aller au-delà d'un accord commercial minimal conclu sur la base de l'article 113 du traité de Rome. Ayant une signification politique évidente, ce texte organisait une libéralisation progressive des échanges industriels et était dans l'esprit des négociateurs de Bruxelles, un précédent applicable à d'autres États alors peu soucieux de démocratie et d'économie de marché (RDA, Bulgarie, Roumanie).

En revanche, les accords conclus le 26 septembre 1988 avec la Hongrie et le 18 septembre 1989 avec la Pologne tiennent compte de l'engagement de ces deux pays dans la voie des réformes politiques et économiques et traduisent le soutien que les Douze sont prêts à y apporter. Fondés sur une double base juridique – articles 113 et 235 du traité de Rome – ils comportent un volet commercial et des provisions permettant le développement d'une coopération multiforme[448].

Ce schéma « à géométrie variable » mis en place par la CEE et qu'elle imaginait devoir durer un certain temps a été totalement bouleversé par les événements de novembre 1989 en RDA et la vague de libéralisation intervenue en Europe de l'Est. La politique inaugurée par la CEE en Hongrie et en Pologne s'est alors étendue à d'autres partenaires et en quelque sorte uniformément. Ayant en commun d'avoir pour base juridique les articles 113 et 235 du traité de Rome et d'être des accords non-préférentiels, ces accords prévoient la mise en œuvre, selon des modalités appropriées à chaque pays, des schémas types organisant un meilleur accès au marché communautaire et définissant de nombreux cadres de coopération. Les deux parties s'accordent mutuellement la clause de la nation la plus favorisée, conformément aux dispositions du GATT. La clause la plus intéressante concerne la suppression progressive par la Communauté des restrictions quantitatives qu'elle applique aux exportations des pays de l'Est (ce qui touche environ 5 % de leurs exportations)[449]. Celle-ci devait être éliminée à partir du 31 décembre 1994 pour les pays membres du GATT (Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie) et le 31 décembre 1995 pour les pays non membres (URSS, Bulgarie). Tous les accords prévoient la possibilité de prendre des mesures de sauvegarde en cas de difficultés graves. En outre, pour éviter à la Communauté d'être victime de dumping, une clause de prix

448 Dominique REVILLE SARAT, « L'assistance de la Communauté à la Pologne et à la Hongrie », *Revue du Marché commun*, Paris, n°333, janvier 1990, pp. 14-17.
449 Rapport FMI pour l'année 1989.

permet d'assurer que les échanges s'effectueront à des prix conformes à ceux du marché. Enfin chaque accord contient un article prévoyant de développer les échanges sur la base de la non-discrimination et de la réciprocité. On assiste à la victoire finale de la CEE sur ces sujets, la question de la non-discrimination et de la réciprocité ayant été au centre des négociations de la corbeille II, ce qui devait faciliter la pénétration des produits ouest-européens sur les marchés de l'Est. Cependant, cet engagement reste lettre morte jusqu'au milieu des années 1990 du fait de l'absence de cadre juridique régissant l'activité des entreprises.

Pour ce qui est de la coopération, les dispositions adoptées constituent plutôt des structures d'accueil et un catalogue de possibilités que des engagements assortis d'obligations de résultats. Il s'agit surtout d'une énumération de principes permettant à la Communauté d'encourager le développement d'un certain nombre de secteurs (statistique, énergie, environnement, transport). Mais, et c'est la différence avec les autres accords de coopération (Lomé ou accords méditerranéens), aucun financement n'est prévu pour nourrir cette coopération. D'où l'importance pour les pays concernés de la disposition connue sous le nom « clause Canada »[450] qui indique la parfaite compatibilité de la politique communautaire et des accords de coopération bilatéraux conclus par les États membres et qui sont eux assortis d'une aide financière très importante[451].

Sur le plan institutionnel, une « Commission mixte » composée de représentants de la Communauté et du pays concerné assure le bon fonctionnement de l'accord tout en fournissant le cadre d'une réflexion sur son éventuelle évolution.

2. L'aide à la restructuration

Cet autre volet de la politique communautaire vis-à-vis de l'Est s'est développé à partir d'une initiative décidée lors du sommet des pays industrialisés à Paris, en juillet 1989. Les Sept ont en effet demandé à la Commission des Communautés européennes de piloter une action visant à soutenir le processus de réformes en Pologne et en Hongrie. A cette entreprise

450 Les accords de commerce et de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale contiennent une clause spécifique dite « Clause Canada », elle accorde explicitement aux États membres la possibilité de conclure des accords bilatéraux de coopération. On parle de « Clause Canada » parce qu'elle fut utilisée la première fois en 1976, dans l'accord CEE-Canada.

451 La France, par exemple, a accordé à la Pologne une aide de 4 milliards de francs sur trois ans et l'Allemagne une aide de 3 milliards de marks. Horst TELTSCHIK, "The Federal Republic and Poland: A difficult partnership in the heart of Europe", *Aussenpolitik*, English edition. Hamburg. Vol. 41. No. 1. 1990. pp. 3-14 et Jean François-Poncet, Bernard Barbier, *Rapport d'information à la suite d'une mission en Tchécoslovaquie, Pologne, Hongrie et à Moscou du 28 février au 14 mars 1990. 1e partie; L'évolution économique de la Tchécoslovaquie, de la Pologne et de la Hongrie : conclusions de la mission d'information*, Sénat, Commission des affaires économiques et du plan, Paris : Economica, 1990.

se sont rapidement ralliés d'autres membres de l'OCDE auxquels se sont jointes, en tant qu'observateurs, plusieurs institutions internationales (BEI, OCDE, FMI, Banque mondiale, etc.). Ainsi est né le groupe des 24[452] destiné à coordonner l'aide apportée à la restructuration des économies polonaise et hongroise. La Commission a présenté à ce groupe des 24, qui l'a accepté, un plan d'action concertée : le programme PHARE.

Très rapidement, du fait des bouleversements intervenus en Europe de l'Est, une forte pression s'est exercée à partir de la fin de 1989 pour une extension de cette action à de nouveaux pays. Après avoir, en décembre 1989, défini les critères d'éligibilité au programme : introduction du multipartisme, organisation d'élections libres, évolution vers une économie de marché, le groupe des 24 a décidé, en juillet 1990, d'en faire bénéficier la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la RDA et la Yougoslavie. Il a en revanche suspendu l'extension du programme à la Roumanie, attendant du régime en place des preuves plus convaincantes de son engagement envers la démocratie.

Dans le cadre de ce programme, la Communauté a privilégié quelques grands axes d'intervention dont seule la Pologne et la Hongrie ont bénéficié entre 1988 et 1990. Un premier groupe de mesures devait permettre d'améliorer l'accès des produits de l'Est au marché communautaire en allant bien au-delà de ce qui avait été prévu dans le cadre des accords signés en 1988 et 1989. Certaines dispositions ont donc été de ce fait dépassées. En effet, les restrictions quantitatives spécifiques qui devaient disparaitre en 1995 ont été supprimées de façon autonome par la Communauté au 1er janvier 1990 et les restrictions non spécifiques suspendues pour une durée d'un an, renouvelables. Par ailleurs, la CEE a décidé d'étendre son système de préférence généralisée – en principe réservé au pays en voie de développement – aux pays d'Europe centrale et orientale, ce qui entrainera également, de la part des Douze, des concessions dans le domaine agricole.

Un second type de mesure vise à améliorer la situation du secteur agricole par la livraison de produits – dont la vente devait alimenter un fond pour les petits agriculteurs – la fourniture de moyens de production – engrais, aliments pour le bétail, pesticides.

Un troisième type d'action concerne l'aide à la formation à laquelle la Communauté européenne attache une importance particulière puisqu'elle a notamment créé à cette fin la

452 Groupe des 24 : Les douze États membres de la Communauté européenne, les six pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), la Turquie, les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon. Le FMI et l'OCDE y participent en tant qu'observateurs.

Fondation européenne pour la formation et le programme Tempus, qui est en fait une ouverture de certains programmes communautaires (Erasmus, Comett) aux pays de l'Est. Enfin, une attention spéciale a été portée à la promotion des investissements – notamment dans le cadre des « joint ventures » – une aide au processus de privatisation[453].

Opération PHARE – Financement octroyés[454]
En million d'ECU

Pays bénéficiaires	Agriculture	Industrie/ Finances	Environnement	Education Formation	Développement Social, santé	Aide Humanitaire	Autres	Total
Pologne	100	56	22	16,6				194,6
Hongrie	20	35,3	27	12	3			97,3
Bulgarie	16		3,5	4	5			28,5
Tchécoslovaquie			30	1				31
RDA			20				14	34
Roumanie					4,4	11,1		15,5
Yougoslavie		35						35
Divers						51	12,9	63,9
Total	136	126,3	102,5	33,6	12,4	62,1	62,1	500

- Des accords d'association d'un nouveau type : adressés en premier lieu à l'Europe centrale

Les accords de coopération dits de la « première génération »[455] ont constitué avec le programme PHARE élargi, les grands axes d'une politique qui a tenté de s'adapter à l'évolution accélérée de l'Europe de l'Est. Peu à peu cependant cette politique s'est structurée et s'est adaptée à l'organisation d'un continent débarrassé de la guerre froide. Dans cette perspective, la Communauté a commencé à envisager dès 1990 quelle politique d'association, basée sur l'art. 238 du traité de Rome, pourrait le mieux correspondre aux intérêts mutuels des partenaires en présence[456]. Parallèlement à cette aide économique (PHARE), le rapprochement entre les pays d'Europe centrale et orientale de la Communauté doit se traduire, à mesure que ceux-ci adoptent les nécessaires réformes politiques et économiques, par le passage à une nouvelle relation. En présentant son projet « d'accords européens », la

453 Commission des Communautés européennes, *PHARE : assistance à la restructuration des économies en Pologne et en Hongrie : modalités de mise en œuvre*, Luxembourg, 1990.
454 Commission des Communautés européennes, XXIV Rapport Général, Bruxelles, 1990, p. 302.
455 Parlement européen, Fiches techniques 6.3.3. Les pays d'Europe centrale et orientale, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_3_3_fr.htm, consulté le 5/06/11.
456 Commission des Communautés européennes, XXIVe Rapport général, Bruxelles, 1990, Chapitre IV, p. 295.

Commission a voulu matérialiser la spécificité d'une relation fondée sur la « proximité géographique, les valeurs de partage et une interdépendance accrue »[457]. Dans ce contexte, l'engagement en faveur de la démocratie et l'adhésion à l'économie de marché sont les conditions *sine qua non* à la conclusion d'un tel accord – celui-ci pouvant être, le cas échéant, différé ou suspendu en cas d'entorse aux principes démocratiques et au respect des droits de l'Homme. La disparité des situations politiques et économiques en Europe centrale et orientale, l'inégale avancée de l'État de droit militaient en faveur de formules d'association liant de façon bilatérale les différents États à la CEE. Mais ceci n'empêche pas la mise au point d'un accord type organisé autour de quelques dispositions essentielles. D'une part l'instauration progressive du libre-échange accompagné d'une coopération renforcée dans de nombreux domaines, avec une insistance renforcée sur la dimension culturelle. D'autre part la mise en œuvre d'un dialogue politique particulièrement important au moment où une nouvelle architecture de l'Europe se dessine. Un cadre institutionnel approprié – Conseil d'Association, Commission parlementaire mixte – devrait permettre la gestion de l'accord. Suite à l'adoption par le Conseil le 18 décembre 1990 du mandat approprié pour la Commission, les négociations pour ce type d'accords ont pu être entamées avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie[458].

- Quelle place pour l'URSS ?

Dans la mise au point de cette coopération flexible et évolutive avec ses interlocuteurs de l'Est, le problème des relations à établir avec l'Union soviétique s'est avéré délicat dès l'origine et le demeure fin 1991. Entrent en jeu tant des considérations structurelles (double statut de pays européen et asiatique, puissance militaire et stratégique) que des interrogations sur la portée réelle de la Perestroïka et sur les chances de voir consolider le processus de réformes amorcé. Après les divergences initiales portant notamment sur les réponses à donner aux propositions de « maison commune européenne » de Gorbatchev, la politique de la Communauté à l'égard de l'URSS se veut prudente et constructive. Elle allie un soutien effectif à la ligne incarnée par Gorbatchev[459], à la mise en place d'un cadre de coopération évolutif. L'accord de coopération signé en décembre 1989 se présente de ce point de vue plus comme une structure d'accueil que comme un véritable contrat. Assorti d'un dialogue politique, il manifeste la disponibilité de la Communauté à une coopération effective dont l'intensité dépendra toutefois de l'évolution interne de l'Union soviétique.

457 Commission des Communautés européennes, XXVe Rapport Général, Bruxelles, 1991 et Voir Bull. CE 7/8 – 1990, point 1.4.5.
458 Bull. CE 12-1990; proposition de la Commission : Bull. CE 11-1990, point 1.4.1.
459 Bull. CE 6-1990 point I.19.

Si la CEE, pour les raisons déjà mentionnées, n'envisageait pas d'inclure l'URSS dans le système d'association que constituent les « accords européens », elle ne souhaite pas non plus la marginaliser. Les décisions prises par le dernier Conseil européen de Rome en décembre 1990 en témoignent puisque, pour 1991, une aide d'urgence de 750 millions d'ECU (aide alimentaire) assortie d'un programme d'assistance technique de 400 millions d'ECU est accordée à Moscou[460]. Ainsi a été consentie à l'URSS une aide importante dont le principe n'a pas été remis en cause par les événements survenus dans les républiques Baltes.

D. Les grands axes de l'Ostpolitik communautaire

- L'Europe centrale en haut de l'agenda

Peu à peu se dégagent ainsi les lignes de force d'une politique communautaire vis-à-vis de l'Europe centrale qui loin d'être restée figée ou débordée par les changements radicaux survenus en moins de 3 ans, s'enrichit constamment face à la situation mouvante de l'ancienne Europe communiste.

Des jalons dans cette évolution peuvent être signalés.

En premier lieu, c'est bien dans une approche globale que se situe la démarche des Douze. Comme l'avait souhaité le Conseil européen de Rhodes en décembre 1988, la politique communautaire insiste sur les finalités politiques des actions envisagées et sur le caractère global d'une démarche qui a pour ambition d'intégrer, dans les relations avec les pays de l'Est, les aspects politiques, économiques et de coopération[461]. Aussi n'est-il pas étonnant que l'action des Douze apparaisse marquée par un progrès vers plus de « cohérence » – art. 30 paragr. 5 de l'Acte Unique – entre des domaines de la construction communautaire jusqu'alors relativement distincts comme celui de la coopération politique et celui des coopérations communautaires. De ce point de vue, il est remarquable que les exigences d'une véritable Ostpolitik aient favorisé une approche globale des problèmes tant au niveau des acteurs et des procédures qu'à celui de la substance. Pour le Conseil européen de Madrid de juin 1988 par exemple, le Conseil européen a considéré que c'est le rapport établi à sa demande par un Comité conjoint de la présidence du Conseil, de la Commission, du secrétariat à la Coopération politique et présidé par Delors, qui a servi de base aux travaux des

460 Bull. CE 12-1990, dans le cadre d'une aide alimentaire massive, dont 250 millions sous la forme de dons au titre du budget de 1990, ainsi que pour 1991, d'une assistance technique pour un montant de 400 millions d'écus, afin de soutenir l'assainissement et le redressement de l'économie soviétique, voir Commission des Communautés européennes, XXIVe Rapport Général, Bruxelles, 1990, p. 308.

461 Bull. CE 12 - 1988.

chefs d'État et de gouvernement[462]. Par ailleurs, un rôle de plus en plus important est alloué à la Commission dans le domaine jusque-là réservé aux « High politics ».

Approche globale et souci de cohérence ont eu pour conséquence un renforcement du parallélisme entre négociation économique et dialogue politique. Les deux dimensions sont présentes dans les relations tissées avec chacun des pays y compris avec l'URSS. Au cœur de ce dialogue se trouvent bien évidemment toutes les questions liées au processus CSCE et à l'élaboration d'un nouvel ordre européen.

Cette politique de la Communauté a pour conséquence logique la mise en œuvre d'une politique « différenciée » selon les pays. L'illustration de cette volonté d'avoir des accords souples et adaptés aux besoins des partenaires orientaux se trouve dans la visite du président Delors les 17 et 18 novembre 1988 en Hongrie et en Pologne pour discuter de l'état économique général de ces États et de la mise en place de solutions plus efficaces[463]. Ayant récusé une démarche qui aurait établi un parallélisme non fondé entre CEE et CAEM, les Douze ont en effet choisi d'établir des relations bilatérales avec chacun des pays de l'Est[464]. Ils l'ont fait en tenant compte des progrès réalisés dans la voie de la démocratisation politique et de l'économie de marché. Les liens établis par la CEE ont donc tenu compte de la situation intérieure des pays concernés et ont accompagné les progrès de la libéralisation politique et économique. L'accord commercial limité conclu avec la Tchécoslovaquie en 1988 a ainsi été transformé en accord de coopération après les élections de 1990[465]. A l'inverse, le cas de la Roumanie est également l'illustration de cette politique « différenciée » : un accord a été signé en octobre 1990 entre Bruxelles et Bucarest mais la Communauté, après les événements de juin 1990, fait dépendre son entrée en vigueur en 1991 à des progrès tangibles de la démocratisation du régime roumain[466].

La même conditionnalité se retrouve d'ailleurs dans le schéma d'association organisé par les futurs « accords européens ». Le passage de la coopération à l'association y sera clairement

462 Voir Commission des Communautés européennes, XXIIIe Rapport Général, Bruxelles, 1988, p. 39.
463 Bull. CE 11-1989, point 2.2.19.
464 Voir chapitre infra. On se souvient des hésitations des fonctionnaires européens à ce sujet dans les années 1970 et finalement leur refus de négocier directement avec le CAEM
465 JO L 291 du 23.10.1990 et Bull. CE 9-1990, point 1.3.9 et 1.3.10 ; proposition de la Commission : Bull. CE 4-1990, point 1.2.12.
466 Commission des Communautés européennes, XXIV Rapport Général, 1990, Bruxelles, point 680.

subordonné à la consolidation de la démocratie et à la mise en place d'une économie de marché[467].

Ainsi, la Commission, encore une fois, se trouvait être la « championne » dans ce qu'elle a appelé « l'inoculation » des valeurs du « monde libre » par le biais de ses politiques[468].

L'Ostpolitik de la Communauté a grandement contribué à l'affirmation de la CEE comme acteur important du jeu international. L'attraction déjà exercée sur les pays d'Europe centrale et orientale par les succès politiques et économiques de l'intégration ouest-européenne a été en effet renforcée par les atouts tirés de l'existence d'une politique de relation extérieure dynamique. Pour répondre aux demandes de l'Est, la CEE a en effet largement puisé dans l'arsenal des instruments forgés sur la base du traité de Rome. Politique commerciale commune (art. 113) et possibilité ouverte aux actions de coopération par l'art. 235 ont ainsi fourni les bases juridiques des actions conduites par Bruxelles. De même, l'article 238 régissant les modalités d'association à la Communauté sert de support aux « accords européens ». Surtout, l'expertise accumulée par la CEE en matière de coopération avec les pays tiers[469] lui permit de s'imposer comme l'interlocuteur privilégié de l'Europe de l'Est. La décision prise en juillet 1989 par le sommet des pays industrialisés de confier à la Commission la coordination de l'opération « PHARE » a reconnu le savoir-faire de la Communauté et plus particulièrement de la Commission[470] en matière d'aide et en a fait le pilote de l'opération G.24.

- Un plan Marshall ?

Cependant, il faut tout de même nuancer, l'action menée par la Communauté reste en effet subsidiaire par rapport aux coopérations développées par certains États membres sur le plan bilatéral et les concours apportés par le budget communautaire sont à l'évidence modestes comparés à l'importance des crédits consentis bilatéralement. Les chiffres de l'aide réelle de l'Occident à l'Europe de l'Est ne sont pas encore réellement clairs. L'aide occidentale des années 1990-1995, souvent comparée au Plan Marshall[471], ne semble pas avoir réellement été à la hauteur de son prédécesseur de 1949. L'assistance occidentale qui s'inspire de cette

467 Voir, Cadre général des accords d'association (accord européen) entre la CEE et les pays d'Europe centrale et orientale, défini par la Commission européenne, dans Europe Documents, Edition Française, Bruxelles, N°1646-47, 7 septembre 1990, p. 2, paragraphe Processus.

468 AHCE BAC 1/1971 27, Commission des Communautés européennes, Bruxelles le 23 septembre 1959 Op. Cit.

469 Ou d'opérations ponctuelles comme l'aide alimentaire.

470 Voir Commission des Communautés européennes, XXIIIe Rapport Général, 1989, Bruxelles, point 752.

471 Gérard BOSSUAT, « Les grands commencements de l'Europe plan Marshall (1947) et aide à l'est européen (1990) », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n°31, juillet-septembre 1991, pp. 25-40.

expérience historique, regroupe l'aide multilatérale du G24 (environ un quart de l'aide totale)[472] et l'ensemble des aides bilatérales accordées par les États occidentaux. Si l'on joint les montants des grandes institutions financières mondiales, on obtient une approximation du montant général de l'aide de l'Occident aux pays ex-communistes. Toutefois, nombreux sont les auteurs qui mettent en doute ces chiffres[473], ou du moins leur impact sur les économies en transition. Pourtant, dans un souci de clarté, afin de bien cerner la place réelle de la CEE dans l'aide à l'Europe de l'Est et donc son apport à la recomposition de l'Europe, nous nous sommes essayés à un calcul au sujet de la Pologne, juste après l'effondrement de la république populaire polonaise. Si l'on cumule tous les montants accordés par les occidentaux, on obtient pour l'année 1990 la somme de 4,958 milliards d'ECU[474]. Une telle évaluation peut paraitre impressionnante, mais elle induit en erreur. Tout d'abord, à partir de janvier 1990, les programmes d'aides deviennent pluriannuels sur 3 ou 5 ans et pour la création du graphique ci-dessous nous avons dû arbitrairement diviser par le nombre d'années le montant global du programme. Surtout, si l'on a une bonne idée des montants réellement utilisés de l'aide occidentale dans le cadre du programme PHARE grâce au tableau dit de décaissement[475], il n'en est pas de même pour toutes les autres aides, bilatérales et crédits.

Le but du graphique ci-dessous est surtout de donner à notre lecteur une vision de la place de la Communauté dans l'aide au développement de l'Europe de l'Est.

472 Voir Assen SLIM, « L'aide occidentale à l'Europe de l'Est : les leçons d'un demi-siècle d'aide au développement ont elle été tirées ? », dans *Transition (ex-Revue des pays de l'Est)*, Bruxelles, n°2, pp. 29-71, 1998.

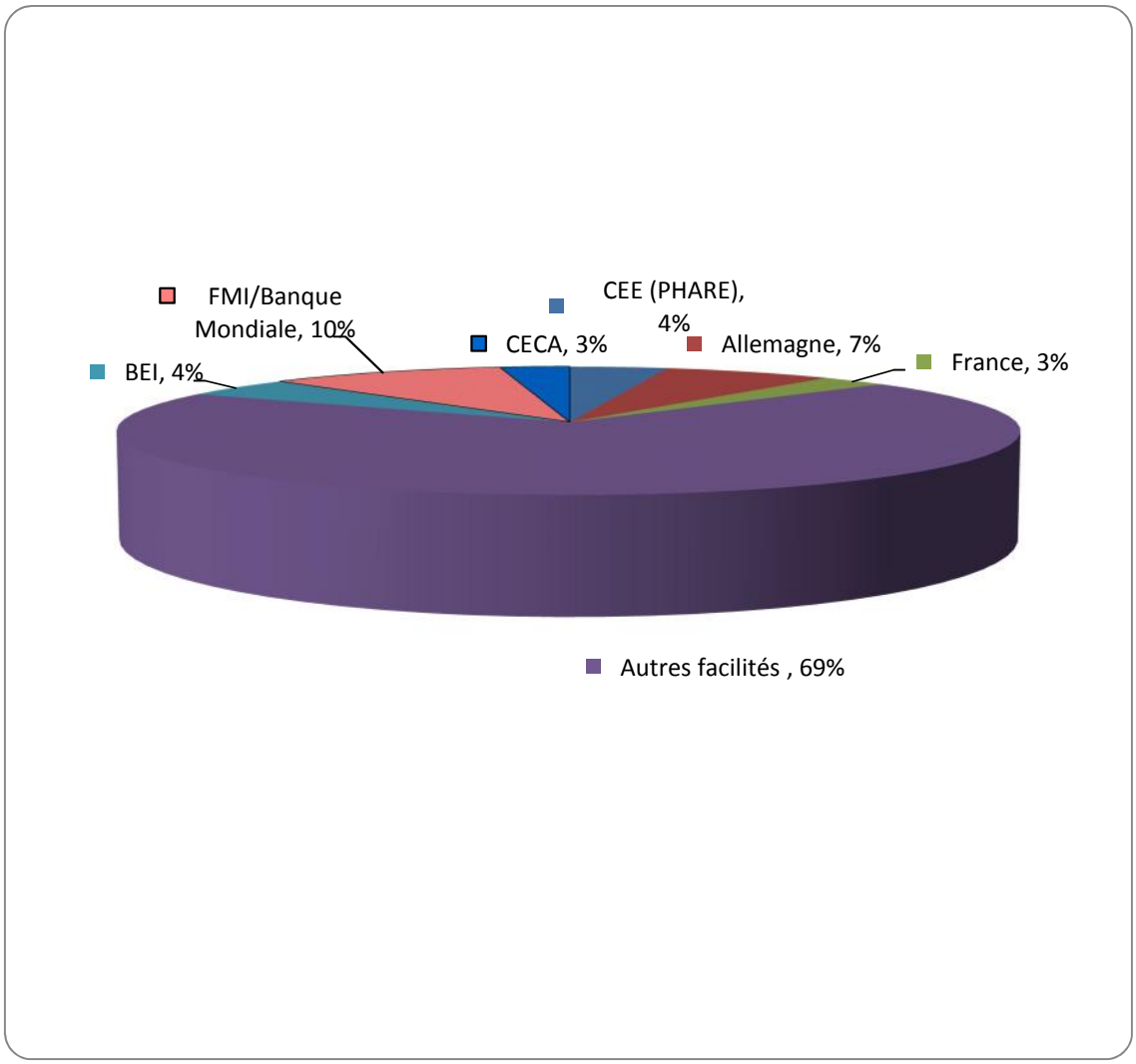
473 Pour les limites de cette aide, voir Assen SLIM, *Ibid.* Pour une revue détaillée de l'aide de l'Europe de l'Ouest à sa partie orientale : Alan MAYHEW, Jacques SIRGENT, « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme Phare. « In: *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. Volume 27, 1996, n°4. pp. 135-157.

474 Claude ESTIER, Sénat, *Rapport d'information sur l'aide communautaire aux Pays d'Europe centrale et orientale*, n°75, annexe au procès verbal de la séance du 8 novembre 1990.

475 Voir Rapport annuel Phare, 1990 et 1991.

Répartition de l'aide financière occidentale à la Pologne en 1990 - 1991

Total (en millions d'écu) : CEE et BEI 610,8 + 193 France + 490 Allemagne + FMI & Banque mondiale 685 + 4900 Facilités de crédit du reste du G24 + 200 CECA = 7,074 milliards d'ECU[476]



À la lecture de ce graphique, on voit bien que la CEE en tant que telle n'occupe qu'une place réduite. Cependant, si l'on agrège la BEI, la CECA, la CEE, l'Allemagne et la France on obtient une participation à hauteur de 22 %, ce qui met à hauteur de prêt d'un quart l'aide de l'Europe communautaire à sa voisine. Le total est ce qui a été promis, mais tout n'a pas été utilisé par la Pologne au cours de l'année 1990.

476 La participation FMI/Banque mondiale/BEI/CECA se comprend en crédits accordés, les 59 % de participation du G24 sont les 4,9 milliards d'écus de facilité de crédit ouverte à la Pologne par les États du Groupe des 24 en plus de toutes les autres aides. Voir MILEWSKI Françoise. Pologne. In: *Revue de l'OFCE*. N°34, 1990. pp. 49-66 et MAYHEW Alan, SIRGENT Jacques, *Ibid.* Op. cit. et Rapport annuel Phare, Op. cit et Claude ESTIER, Sénat, Op. cit.

La Communauté a continué d'apporter une contribution significative aux processus de réforme politique et économique engagés en Union soviétique et dans les pays d'Europe centrale et orientale, grâce, d'une part, à l'assistance technique, à l'aide alimentaire, à la poursuite et à l'extension de l'opération PHARE, et d'autre part, à la négociation d'une série d'accords destinés à renforcer les liens entre ces pays et la Communauté. Conformément aux orientations qu'elle avait dégagées en janvier 1990[477], la Commission s'est en effet attachée à normaliser ses relations commerciales et à compléter le réseau d'accords de coopération commerciale et économique avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Par ailleurs, les accords européens avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie ont été signés le 16 décembre 1991, après que le Conseil eut assoupli les 15 avril et 30 septembre les directives de négociation confiées à la Commission[478]. En attendant les ratifications nécessaires ainsi que l'avis conforme du Parlement européen, les dispositions commerciales des accords européens seront mises en application par des accords intérimaires. La mise en œuvre de profondes réformes politiques et économiques dans les pays d'Europe centrale est une condition préalable à ces accords. Les accords européens négociés avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, qui ont un cadre commun adapté à la situation spécifique de chaque partenaire, comprennent des dispositions relatives au dialogue politique et prévoient un régime de libre-échange des produits industriels à instaurer progressivement, les échanges agricoles et de la pêche faisant l'objet de dispositions particulières. Des dispositions sont prévues pour la circulation des travailleurs, des services et des capitaux. Le rapprochement progressif des législations constituera une condition de la réussite de l'intégration économique des pays associés. Afin d'appuyer la restructuration économique, la coopération économique, scientifique et technique sera intensifiée et diversifiée et concernera, entre autres, l'industrie, les normes techniques, l'énergie, l'environnement, les transports, les télécommunications, la formation, la science et la technologie, de manière à encourager les investissements. La Communauté prévoit un cadre financier pluriannuel ajustable et non contraignant qui prendra la relève du programme PHARE après 1992. Les pays associés continueront, d'autre part, à avoir accès aux prêts de la Banque européenne d'investissement. Des programmes de coopération culturelle devraient également contribuer à rétablir les liens culturels à travers l'Europe[479].

477 XXIV Rapport général, n° 672.
478 Bull. CE 12-1991 et Bull. CE 4-1991 point 1.3.4 et Bull. CE 9-1991, point 1.3.16.
479 Commission des Communautés européennes, XXVe Rapport général, Bruxelles, 1991.

Cependant, s'il faut un cadre commun, chaque partenaire de la Communauté a un profil économique et social différent, avec des besoins et une capacité d'absorption qui leur est propre. La CEE va donc continuer à travers les accords européens, sa politique de différenciation. Chaque accord devant être un mélange équilibré entre fond commun et clause spécifique. Pour la Commission, il est « évident que les pays associés ne seront pas tous prêts à franchir au même moment chacune des étapes de la libéralisation des échanges. Il est tout aussi évident que la coopération financière aura une signification différente pour des partenaires dont les économies se développent à des rythmes différents »[480].

- Une Europe en cercle ?

Au moment où les divisions nées de l'ordre ancien sont dépassées et où certains pays (Hongrie, Tchécoslovaquie) ne font pas mystère de leur volonté d'adhérer à la CEE, les Douze sont confrontés à une délicate situation. Pour éviter que la poursuite de l'Union européenne dans laquelle ils sont engagés ne devienne un nouvel obstacle sur la voie de l'unité du continent, ils sont en effet contraints d'inventer un schéma permettant de dépasser le dilemme élargissement/renforcement de la Communauté. La proposition d'une politique d'association cohérente et structurée représente l'ébauche d'une réorganisation autour de la CEE de l'espace européen. L'aboutissement de cette « politique de proximité »[481] serait une constitution en « cercles concentriques » organisant différents niveaux de coopération et différant des adhésions trop hâtives à la CEE, qui ne seraient profitables à aucune des parties concernées. Pour Delors, il s'agissait d'organiser autour du « village » communautaire la future Europe. Plus prosaïquement, il faut se rappeler la résistance des fonctionnaires de la Commission à toute idée d'institutionnalisé la CSCE ou tout autre organisation européenne pouvant empiéter sur les domaines de compétence de la Communauté, souvenons-nous de la Coopération Balkanique ou bien du volet méditerranéen de la CSCE. L'objectif de la Commission est de ne pas voir ses pouvoirs diluer dans un plus grand ensemble. L'idée des cercles concentriques autour de la Communauté va donc de soit pour la Commission.

Satisfaisant pour l'esprit, ce schéma est cependant difficile à traduire dans une réalité juridique et institutionnelle. Se pose notamment le problème du contenu de chaque cercle, du passage de l'un à l'autre, de la coopération à établir entre eux. Alors que le lien proposé aux pays d'Europe centrale et orientale prend forme, des incertitudes demeurent sur le rôle que l'AELE est disposée à jouer dans le cercle intermédiaire que constituerait « un espace

480 Cadre général des accords d'association (accord européen) entre la CEE et les pays d'Europe centrale et orientale, défini par la Commission européenne, dans Europe Documents, Edition Française, Bruxelles, n°1646-47, 7 septembre 1990.

481 Voir Jacques DELORS, discours au Parlement européen, 17 janvier 1990.

économique européen ». Subsistent aussi des interrogations sur la place que devrait occuper dans cette construction l'Union soviétique, dont la situation intérieure en 1990/1991 l'exclut de l'association mais que la Communauté ne souhaite pas marginaliser.

L'Europe communautaire, à la sortie de la Guerre froide, tente de se placer au centre du jeu européen. En fait, elle fait plus que cela. En limitant définitivement les pouvoirs de la CSCE, en accueillant de manière sceptique l'idée soviétique de « maison commune européenne » ou de « confédération paneuropéenne » française, c'est autour d'elle qu'elle souhaite construire le nouvel ordre européen[482].

La dynamique du « grand marché » initiée par la publication du Livre Blanc de la Commission en 1985 et codifiée dans l'Acte Unique en 1986 donne à l'Europe des Douze une nouvelle impulsion et suscite auprès de ses autres partenaires européens autant d'intérêt que d'inquiétude. Cette dynamique intégratrice est à opposer à la dynamique desintégratrice qui s'est emparée de l'URSS et du camp communiste à partir de 1986. Le parallélisme chronologique des deux processus pourrait surprendre mais il est totalement fortuit. En effet, la CEE en se donnant comme objectif le Marché Unique et l'Union économique et monétaire pour 1993 et 1999 ne fait que se donner de nouvelles dates limites à des objectifs déjà anciens (le Sommet de Paris d'octobre 1972). Tandis que la nomination de Mickael Gorbatchev à la tête de l'URSS est le résultat de tractations internes au PCUS.

En effet la poursuite du processus d'intégration ouest-européenne suit un chemin et une logique qui lui est propre, et il ne recoupe à aucun moment le chemin qui mène à l'élection de Gorbatchev et à la Perestroïka.

Les deux processus ne se rencontreront que lorsque la RDA, libérée de l'emprise communiste, rejoindra la RFA. A ce moment-là, la création de l'euro et l'abandon du tout puissant Deutsch Mark par la nouvelle Allemagne seront l'une des conditions à l'acceptation de la réunification allemande par les autres européens[483].

En quelque sorte, à partir de 1990, l'accélération du disloquement du bloc communiste va provoquer par ricochets, une accélération de l'intégration européenne. Ce faisant, les deux institutions dirigeant la politique communautaire renforcent leur lien de travail. Pour la Commission, il est clair, dès la fin 1989, que l'on ne peut plus dissocier le rôle économique du

482 Jacques Delors, Op.Cit.
483 Frédéric BOZO, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande, De Yalta à Maastricht*, Ed. Odile Jacob, 2005

rôle politique qu'a joué la CEE[484]. Là où le gouvernement britannique utilisait cet argument pour mettre les institutions communautaires hors du « politique », la Commission, elle, y voit une légitimation au renforcement de ses pouvoirs dans cette matière.

Avec l'Acte Unique européen de 1986 on étendait la pratique de coopération politique établie au sein de la CEE depuis 1970 aux « aspects économiques et politiques de la sécurité »[485]. Ce qui ne pouvait pas permettre au Conseil d'ignorer la Commission, celle-ci étant sur le plan extérieur, en charge des restructurations des économies orientales.

Conclusion : Après Washington et Moscou, Bruxelles garante de l'ordre européen ?

L'Europe des blocs prend fin avec la chute du mur de Berlin. À l'Est, le CAEM et le pacte de Varsovie se vident de leur substance en moins de deux ans, le premier sera dissous en juin 1991, le second un mois plus tard[486]. Le glacis soviétique en se décomposant emmène dans le sillage de sa débâcle tout ce qui symbolisait la division de l'Europe : l'Allemagne retrouve son unité et sa souveraineté, les institutions d'intégration d'Europe de l'Est disparaissent. L'Europe, pour la première fois depuis 40 ans, se trouve maîtresse de son avenir.
Entre l'ex-URSS et l'Europe ex-communiste, des liens économiques importants, en particulier l'approvisionnement en pétrole et gaz, subsistent. Le chaos des années 89-91 affaiblit ces liens, mais ne les efface pas.

À l'Ouest, l'Alliance atlantique se trouve prise dans un processus de renégociation. Elle a été conçue pour faire face à la menace soviétique ; elle repose sur une forte présence américaine en Europe et surtout en Allemagne. Ces données laissent la place à une question majeure : quel rôle pour les États-Unis en Europe ?

L'équilibre américano-soviétique s'efface. Les États-Unis et l'Union soviétique, d'acteurs dominants, deviennent seulement des protagonistes essentiels, au sein d'une configuration européenne encore très mouvante et allant en se complexifiant.

La CSCE, malgré une institutionnalisation approuvée au sommet de Paris en novembre 1991, ne reste qu'un appoint de l'ordre européen, un forum sans réels pouvoirs sur ses membres.

484 C'est un processus déjà ancien et un argumentaire qui date d'au moins les années 1970 avec les demandes répétées de la Commission de pouvoir participer à toutes les corbeilles de la CSCE, idem avec la question de l'adhésion grecque vue avant tout comme une question politique. Voir chapitre *infra*.
485 Acte Unique européen, article 30, 17 février 1986.
486 1er juillet 1991.

La CEE, par son succès économique, est reconnue rapidement comme un élément essentiel du nouvel ordre européen. Déjà des États neutres comme l'Autriche ou la Suède envisagent d'y adhérer. Les anciennes démocraties populaires, associées pour certaines depuis décembre 1990 à la Communauté sur la base des accords dit « européens » voient en celle-ci l'accès aux échanges internationaux et à la prospérité.

L'effondrement définitif de l'URSS en décembre 1991 achève la période ayant commencé en 1986. Les tentatives soviétiques de créer un ordre paneuropéen avec la « maison commune européenne » s'évanouissent avec la fin de l'URSS. Le même mois, le 9 décembre est publié le texte du traité de Maastricht qui est signé en février 1992 et qui donne naissance à l'Union européenne. À l'hiver 1991-1992, les nouvelles républiques d'Europe de l'Est parlent déjà ouvertement de leur adhésion à l'UE et à l'OTAN.

En attendant que la future UE vienne s'étendre jusqu'à leurs frontières, les États d'Europe sud-orientale, orphelins de l'ordre bipolaire, vont tenter de structurer leurs relations avec leurs voisins afin de s'assurer un environnement régional stable et prospère. Entre 1986 et 1991, l'Europe occidentale, trop occupée par les problèmes dans sa proximité géographique, semble se désintéresser du sort de la périphérie du continent. Les moyens, le temps et l'intérêt de la Communauté étaient tous entiers tournés vers l'Europe centrale.

De fait, l'agenda d'un Ministre des Affaires étrangères occidental entre 1988 et 1993 est chargé. Il y a la situation en Pologne et en Hongrie, l'indépendance des États Baltes, l'accompagnement du mastodonte soviétique vers l'économie de marché et sa transition démocratique, l'éclatement de la Yougoslavie, la crise du Golfe... Un Ministre des Affaires étrangères de l'Europe communautaire doit ajouter à ces questions, les négociations en cours pour le Traité sur l'Union européenne, les mandats à accorder à la Commission pour les associations avec les pays du Pacte de Varsovie, la réunion de Vienne pour la CSCE. A cela, l'on doit ajouter l'absence d'un Lech Walesa ou d'un Vaclav Havel issus d'un pays de la région Mer Noire pour attirer l'attention des Occidentaux. Si jusqu'au moins 1986, la région d'Europe du Sud-est et la garde des Détroits de la Mer Noire restaient au centre de l'attention de l'Occident et de l'OTAN, c'est parce que dans cette région se concentrait la menace d'une submersion soviétique de la Grèce, la Turquie ou la Yougoslavie. A partir du moment où cette menace a disparu, ou l'adversaire recule et se disloque, la région elle aussi perd de son importance. Si l'Union soviétique perd ses bases en Bulgarie, que sa flotte de la Mer Noire est démantelée, alors *quid* de l'importance des Détroits, de la péninsule du Sud-est européen, de

Chypre ? En 1992, hormis l'établissement de relations formelles avec les États issus de l'URSS et la Bulgarie, la Commission n'a menée aucune politique volontariste dans la région autour de la Mer Noire, tandis que toute son attention se retrouve « absorbée » par le conflit yougoslave ou elle reste impuissante. La Turquie, seul État associé à la Communauté dans la région, se sent délaissée.

Or, les dirigeants turcs estiment qu'ils ne peuvent attendre que l'Europe réponde à ces questions, la situation autour de la Mer Noire, dans le Caucase et en Asie centrale, à l'automne/hiver 1991, donne à l'État turc d'immenses possibilités qu'il ne peut pas se permettre de laisser passer[487].

La Turquie réagit donc très rapidement en tentant de mettre en place une coopération des États de la Mer Noire afin de faciliter sa politique européenne[488].

La déclaration d'Istanbul en décembre 1992 est le point culminant des initiatives régionales que la Turquie va prendre à partir de l'été 1990 pour la création d'une Coopération économique de la Mer Noire. Ainsi, à l'aube des années 1990, si l'on ne voit pas encore très clairement comment construire une Europe de « l'Atlantique jusqu'à l'Oural », la Turquie propose elle des bases concrètes pour construire une Europe de « l'Atlantique jusqu'au Caucase. »

487 Le 1er septembre 1991, devant la Grande Assemblée turque, le président Turgut Ozal appela ses concitoyens à ne pas « manquer cette chance qui se présente pour la première fois depuis 400 ans. « dans Pierre Cyril Cyrus Teymour Pahlavi, *La Turquie à la recherche des éléments fédérateurs de l'identité panturque : le contexte et les causes*, www.diploweb.com, janvier 2003.

488 Ludwig ROGER, « Coopération économique de la Mer Noire, Vers une «Grande Europe» ? », *Regard sur l'Est*, Dossier : «Regards de l'Est sur l'Union européenne», Par Céline Bayou et Stella Ghervas (direction du dossier). 10/04/2011, sur http://www.regard-est.com.

Chapitre XII. LA COMMUNAUTÉ FACE AUX INTÉGRATIONS RÉGIONALES À SES MARGES SUD-ORIENTALES

La déstabilisation puis l'écroulement de l'ordre qui avait prévalu sur le sol européen pendant presque un demi-siècle, oblige les États de l'Europe à redéfinir les buts et les moyens alloués à la construction européenne. Si jusqu'en 1986, les objectifs de la Communauté dans l'espace sud-oriental européen furent assez simples : contenir la pression soviétique, maintenir les pays à la charnière entre les deux blocs « attachés » à l'Occident, favoriser « l'individualisation » des pays socialistes et, dans le même temps, aménager sa propre sphère d'influence. À partir de cette date, avec l'affaiblissement puis l'effondrement de l'Empire soviétique, la Communauté s'est trouvée face à un immense espace. Cet espace, s'étendant de l'Épire au Caucase et des Bouches du Danube au Golfe d'Alexandrette, s'est trouvé de tout temps aux marges de la civilisation européenne. Son centre de gravité se situe au niveau des Détroits du Bosphore, ce sont ces détroits qui en justifient l'importance pour l'Occident comme pour l'ancien Empire soviétique. Pendant toute la durée de la guerre froide, c'est la garde de ces détroits qui a légitimé l'investissement de l'Occident en général et de la Communauté en particulier en Turquie. C'est la crainte de fragiliser le front Sud-est de l'OTAN qui passait par la Thrace turque qui amena la CEE à intervenir dans la crise de Chypre. C'est la peur de la submersion par les Communistes qui amena la Grèce vers l'Europe des Neuf. C'est pour le même calcul et le désir de ne pas voir la péninsule Balkanique complètement étouffée par la puissance soviétique qui fit ouvrir à Athènes les portes du Marché commun. Pendant toute la guerre froide, l'antique région pontique, fut coupée en deux, en deux car la mer Égée fait partie sans aucun doute de ce complexe géopolitique. L'importance que la Grèce, depuis le Grand élargissement de 2004, accorde à une politique communautaire dans la Mer Noire l'illustre bien[489]. Comme l'Europe après la guerre froide s'est retrouvée dans « son histoire et sa géographie »[490], il en est tout à fait de même pour l'antique région pontique. L'espace Mer Noire se présente comme un espace en/de transition, avec les Balkans à l'Ouest et le Caucase à l'Est où, sous l'influence de l'Occident des États nations sont encore en construction. Avec l'Ukraine au nord et la Turquie au sud où la théorie de l'équilibre entre puissances ou du « Concert des nations » reste d'actualité. La Communauté, pendant toute la Guerre froide est restée confinée au rideau de fer. Elle a établi des ponts avec les pays de la région dans le cadre

489 Annie JAFALIAN ; « La Mer Noire : un centre de gravité stratégique », Questions internationales, juillet-août 2005, n°14, pp. 62-63

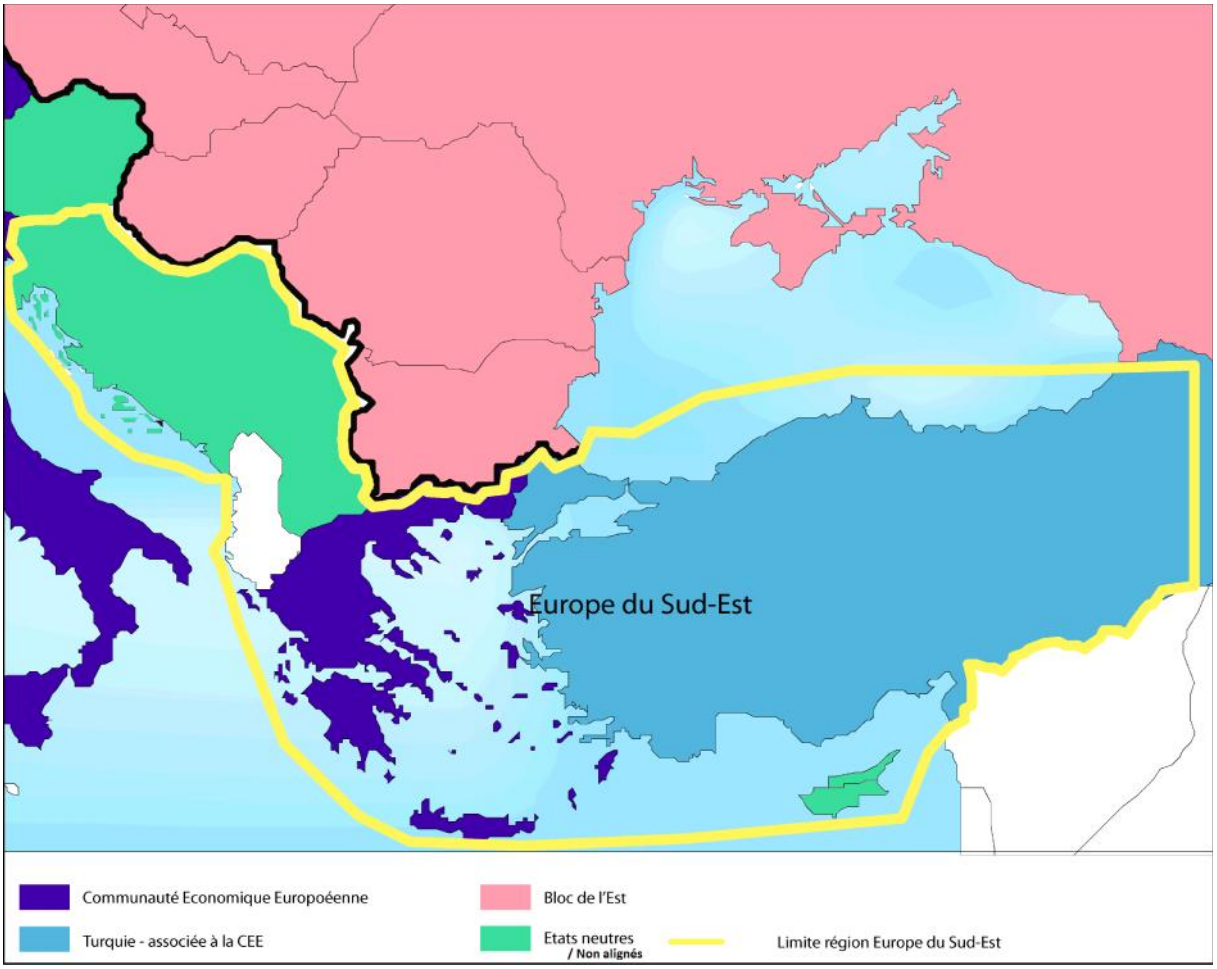
490 « L'Europe va rentrer, comme l'on rentre chez soi, dans son Histoire et sa Géographie » François MITTERRAND, vœux du Président de la République aux Français, 31 décembre 1989, document ina, http://www.ina.fr/video/CAB90000172 vu le 09.04.2013

d'une Ostpolitik visant à infiltrer le bloc, à le rendre friable et ainsi éloigner les pays du Bloc de la tutelle de Moscou. Plus au sud, le long du front Sud-est de la guerre froide, elle tentait avec ses moyens de résoudre le problème de Chypre et se placer entre Turcs et Grecs pour éviter un affaiblissement du bloc occidental au sud des Balkans et sur le verrou des Dardanelles. Au-delà, la présence de la flotte russe et le maintien de troupes du Pacte de Varsovie en Bulgarie, avait constitué un adjuvant à l'action communautaire. En 1991, les défis de l'Europe du Sud-est vont soudainement s'étendre vers l'Est, englobant les pays riverains de la Mer Noire.

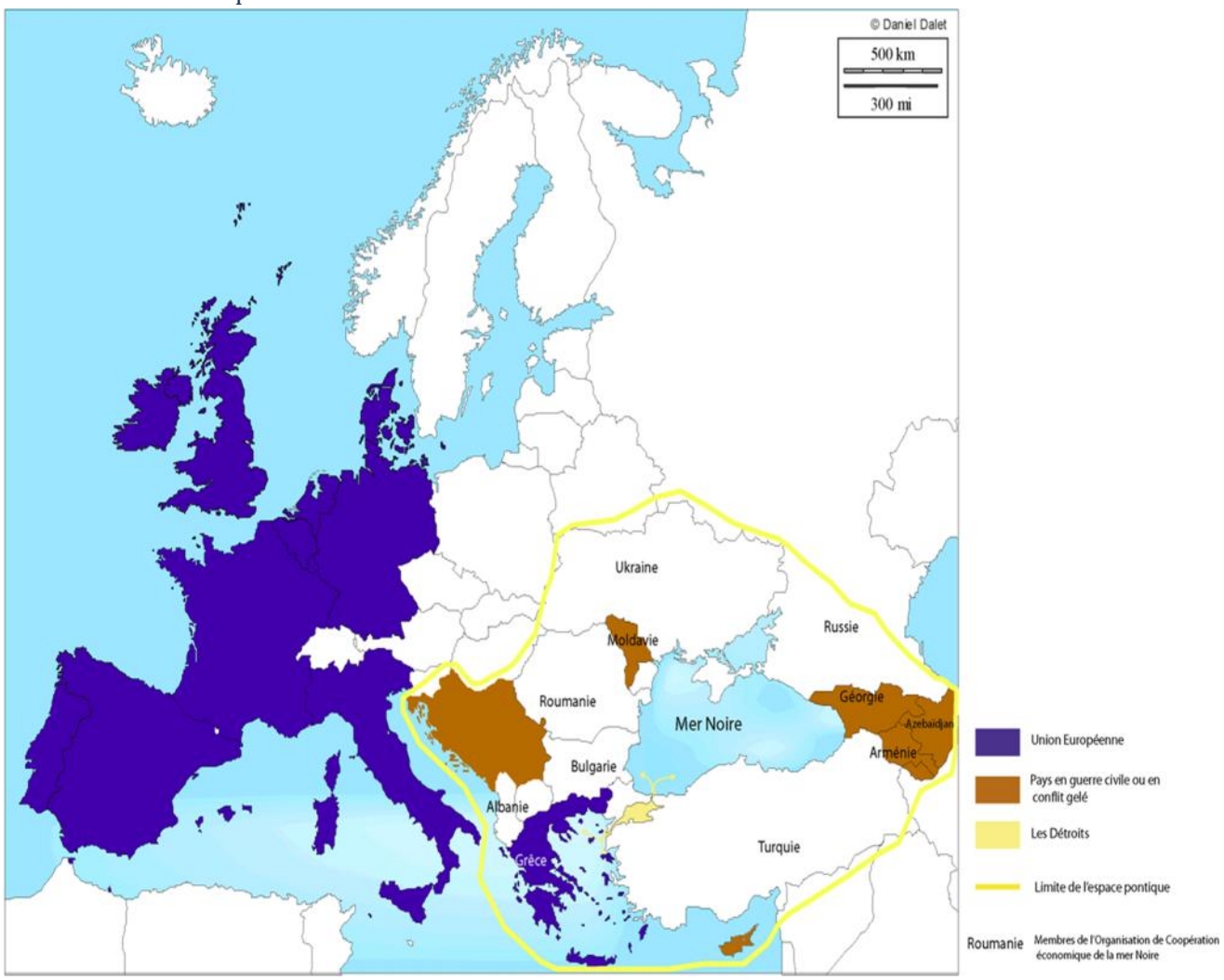
Ceci étant dit, nous avons vu dans le chapitre précédent que l'espace Mer Noire ne se trouvait pas du tout en tête de l'agenda de la Communauté, trop centrée sur elle-même et la réorganisation de l'Europe, de l'Atlantique à l'Isthme russe. Dans un premier temps, les pays riverains nouvellement sortis du système d'économie planifiée et du parti politique unique se sont tournés vers l'Ouest, mais il leur est rapidement apparu qu'ils devaient avant tout s'aider eux-mêmes et que par conséquent, il incombait à chacun de trouver la thérapie qui convenait à ses difficultés politiques, économiques et sécuritaires. Ce chapitre se concentre donc sur les pays de cet espace, toujours à la charnière entre deux mondes, toujours attiré par l'Europe et qui, au cours des évènements marquant la fin de la guerre froide, se cherche un chemin, une voie amenant vers le nouveau « Concert européen » en train de se dessiner.
Dans cette optique, les pays d'Europe orientale, auxquels se sont parfois joints des pays ouest-européens limitrophes, ont aussi pris l'initiative de créer des sous-ensembles régionaux présentant au moins une caractéristique commune : celle de ne pas posséder de personnalité juridique à proprement parler[491]. Ce type d'organisation présente l'avantage d'une grande flexibilité politique mais peut également être interprétée comme le reflet de la timidité politique des partenaires. En tout cas la légèreté juridique de ces structures évitait qu'elles n'apparaissent comme des doublons ou comme des facteurs d'affaiblissement des accords bilatéraux et autres formes de partenariat auxquels participaient déjà ces mêmes pays avec l'Union européenne.

491 Par exemple : Le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB), Communication de la Commission européenne, SEC(96)608, 10 avril 1996, ou l'Initiative centre-européenne (INCE), Rapport de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, document du 28 avril 1998

L'Europe du Sud-est...



... et son extension après 1991



A. De la périphérie vers le centre : le cas de l'Organisation pour la coopération économique de la Mer Noire (OCEMN)

- Les premières coopérations régionales en Mer Noire

Réunis à Istanbul le 25 juin 1992, les représentants de onze États littoraux et voisins de la zone se sont engagés à promouvoir leurs relations économiques – bilatérales et multilatérales – et à faire de leur territoire un espace de paix, de sécurité et de prospérité[492].

La formation de structures de coopération en Europe après la Guerre froide apparait comme une réponse aux questions posées sur le devenir de la construction d'un espace européen. Ces coopérations ont peu à peu aidé à structurer et à consolider l'architecture d'ensemble du continent européen. Ainsi en est-il de l'OCEMN qui dans la Déclaration d'Istanbul proclame le but «de contribuer au renforcement du processus enclenché avec la CSCE» et travailler plus

492 Annie JAFALIAN, Op. Cit.

étroitement avec la future Union européenne[493]. Bien que les pays riverains – au sens strict du terme- de la Mer Noire aient été déchirés en deux idéologies différentes, ils ont partagé un problème majeur sur les questions environnementales. Dans la seconde moitié du XXe siècle, la croissance rapide des centres urbains et agricoles ainsi que les nouvelles technologies énergétiques ont provoqué une catastrophe écologique[494]. Ce problème a obligé à mener une action commune envers les problèmes régionaux communs qui affectent la vie de tous. Prendre des mesures régionales à l'égard des problèmes environnementaux au cours même de la guerre froide était une nécessité ainsi que la capacité à agir de concert pour les États de la Mer Noire. À titre d'exemple, la Bulgarie, la Roumanie et l'URSS avaient essayé de coopérer durant la guerre froide par la signature de l'Accord de pêche de Varna en 1959, et la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie à coopérer avec le Conseil général des pêches pour la Méditerranée[495]. En outre, les États riverains de la mer ont signé la Convention MARPOL en 1973 qui a désigné la Mer Noire comme une zone de protection[496]. Ces tentatives de coopération ont été tout à fait prématurées et la Convention MARPOL n'a pas eu la possibilité d'être mise en œuvre en raison de limites financières et juridiques[497]. Cependant, ces initiatives, outre leur signification dans les questions environnementales, ont présenté une plate-forme pour le dialogue et la coopération dans la région.

Après l'effondrement de l'URSS, la coopération au domaine de l'environnement s'est accélérée. Par exemple, en 1992, six États riverains ont signé la « Convention de Bucarest sur la protection de la Mer Noire contre la pollution » qui est entrée en vigueur en 1994[498]. En outre, la Commission de la Mer Noire a été créée en 1995 pour superviser la mise en œuvre de la Convention[499]. Dans le même temps, tous les pays de la Mer Noire ont préparé un cadre stratégique commun pour la protection de l'environnement en Mer Noire en juin 1993[500]. Cela démontre que dès la fin de la guerre froide, il y a eu des coopérations régionales dans le domaine de l'environnement, coopérations qui ensuite dérivèrent vers d'autres objectifs.

---

493 Déclaration d'Istanbul, 24 juin 1992

494 Charles KING, "The Wider Black Sea Region in the Twenty-First Century" in Daniel HAMILTON and Gerhard MANGOTT (eds.), *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives*, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2008, p. 16.

495 Laurence David MEE, "Protecting the Black Sea Environment. A Challenge for Cooperation and Sustainable Development in Europe" in Michael EMERSON and Adams D. TERRY, Laurence David MEE, Marius VAHL. (eds.), *Europe's Black Sea Dimension*, Brussels: CEPS Books, 2002, p. 89.

496 *Ibid.*

497 *Ibid.*

498 Mustafa AYDIN, *Europe's Next Shore*: *The Black Sea Region After the EU Enlargement*, EU Institute for Security Studies, Occasional Paper, No. 53, June 2004, p. 14, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ53.pdf, vu le 30 avril 2009. Et voir *The Process of Regionalization in the Black Sea Area: 1991 -2010*, Master Thesis by Pelin MUSABEY, Middle East technical university, Turkey pour sa bibliographie

499 *Ibid.*

500 *Ibid.*

C'est ainsi qu'une demi-douzaine de fora à caractère principalement économique ont vu le jour à partir du début des années 1990, de la mer de Barents jusqu'au Caucase. Ils évoluent certes en parallèles mais pas totalement indépendamment l'un de l'autre. Les contacts sont assez fréquents entre eux mais aussi entre eux et les organisations économiques européennes. On cite à titre d'exemple les réunions conjointes de groupes de travail de l'Initiative de l'Europe centrale (INCE) et de la CEMN dans le domaine des transports ou dans la participation de la Commission européenne aux activités du Conseil des États de la Baltique[501].

- Les premiers pas de l'OCEMN

À partir de la fin de la guerre froide, l'environnement géopolitique de la Turquie s'est radicalement modifié. Au Nord-Ouest, un nouveau système d'États balkaniques émerge tant bien que mal. Au nord, il existe deux entités slaves distinctes : l'Ukraine et la Russie. Au Nord-Est, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont indépendants, tandis que cinq nouveaux États sont apparus en Asie centrale, dont quatre possèdent un patrimoine culturel commun avec la Turquie[502]. Lors des réunions d'Ankara, en décembre 1990, et d'Istanbul en 1991, la Turquie a créé une Organisation pour la Coopération économique de la Mer Noire. Si l'on suit la composition de cette organisation, mise à part la Russie, on ne peut s'empêcher de noter que l'OCEMN recouvre en grande partie les frontières de l'ancien Empire ottoman autour de la Mer Noire. Ce faisant, la Turquie renoue avec son ancien espace d'influence. Ankara, qui se trouvait effrayée et si inquiète en 1945 de se voir coupée des Balkans par l'avancée inexorable des forces soviétiques, retrouve cet espace moins de deux générations plus tard[503].

Pour la Turquie, cette période de transition dans la région est porteuse d'opportunité. En effet, elle possède le plus long littoral sur la Mer Noire. De tous ses voisins –hormis la Grèce- elle est la seule à pratiquer un système démocratique et à être membre de l'OTAN. Il n'est donc pas surprenant que ce soit Ankara et non pas, par exemple Bucarest ou même Moscou, qui propose à ses voisins, dès 1991, la construction de liens économiques et politiques plus étroits. Cette organisation régionale s'inscrit dans la longue liste des tentatives de la Turquie

501 S. KARAGANOV, Y. VALINAKIS, "Conceptualising the Black Sea Economic Cooperation Process", Hellenic Foundation for European and Foreign Policy & Ethniki Business Research and Consultancy SA. Athens, January 1997, 15

502 Turkménistan, Kirghizstan, Tadjikistan et Ouzbékistan

503 Voir Chapitre *infra*

de s'aménager son arrière cours géopolitique. De la Communauté islamique de l'acier[504], à la Zone de libre-échange avec l'Iran et le Pakistan[505].

Au moment de sa formation, seule la Grèce et la Turquie possèdent une économie de marché, alors que les neuf autres participants étaient toujours avec une économie centralisée. De fait, la CEMN était une coopération économique, une organisation régionale « exceptionnelle »[506].
La Déclaration d'Istanbul en juin 1992 fonda une organisation recouvrant 19,2 millions de km carrés, 322 millions d'habitants et de gigantesques réserves en matières premières et agricoles.
Si sur le papier les possibilités semblent infinies, sur le terrain la situation est complexe.
En effet, les tensions qui vont persister de 1990 jusqu'à nos jours et les conflits, notamment en Tchétchénie, mais aussi en Moldavie et dans le Caucase du Sud, vont empêcher la CEMN de réellement atteindre ses objectifs de stabilisation. Cependant, depuis sa fondation en 1992, l'OCEMN est la seule structure régionale à avoir réussi à créer un forum où les États puissent coopérer et mettre en place des projets d'intérêts généraux.
Plus important encore, l'OCEMN se voulait aussi comme l'un des éléments d'une «Europe plus vaste», comme une partie de la coopération paneuropéenne. En effet, pour le gouvernement turc, l'OCEMN n'est jamais rien d'autre qu'une «extension de la dimension européenne»[507], un pont entre l'Europe de l'Ouest et les anciens pays de l'Union soviétique.
Pour la Turquie, mais aussi pour la Roumanie et la Bulgarie, il s'agissait de se prémunir contre toute déstabilisation de leur environnement pouvant entraver leur chemin vers l'intégration à l'Union européenne. En outre, bien que les architectes de l'OCEMN aient perçu le développement économique comme le principal pilier de la coopération, ils ont également attaché de l'importance à l'établissement de la sécurité régionale et sa stabilité[508].
L'ordre du jour de l'OCEMN semble s'être limité aux questions essentiellement économiques, ne couvrant pas les questions de « *high politics* ». Toutefois, les documents fondateurs de

504 AHCE, BAC 48/1984 782/3, Bureau d'Ankara, coupure de presse, 21877a COMEU B, « Une communauté islamique de l'acier est en voie de formation » déclare le Ministre du Commerce, Monsieur, Agan Oktay Gurer. « La Turquie ne peut pas sacrifier son industrialisation, son développement au marché commun. » dans Milliyet, 16 décembre 1977

505 AHCE, 15/1993 38, Avrupa Topluluklari Komisyonu, Basin ve enformasyom Burosu, Ankara, Note d'information 024, le 26/4/1976, Op. Cit.

506 Serdar SAYAN, "The Black Sea Economic Cooperation Project: A Substitute for or A Complement to Globalization Efforts in the Middle East and the Balkans?" Working Paper No: 9806, Cairo, Egypt: *Economic Research Forum*, 1998.

507 Ministre des Affaires étrangères turc, M. CETIN dans Neue Zürcher Zeitung du 26 juin 1992

508 Ioannis STRIBIS, "The Evolving Security Concern in the Black Sea Economic Cooperation", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 3, No. 3, 2003, p. 132

l'OCEMN ont également mentionné la nécessité d'assurer la sécurité et la stabilité dans la région. À cet égard, la Déclaration du Bosphore se réfère clairement au règlement pacifique de tous les différends par tous les moyens et conformément aux principes énoncés dans les documents de la CSCE[509]. Ce n'est pas sans rappeler les tentatives de Coopération Balkanique se rattachant à la CSCE. Si le contexte a changé, le but reste le même : participer à l'architecture européenne. La déclaration a également affirmé l'engagement des signataires à résister à l'agression, la violence, le terrorisme et le respect des règles internationales sur la base des principes généraux de la Charte des Nations Unies et de la CSCE[510]. L'existence de ces clauses dans le document officiel donne un rôle à l'OCEMN qui va au-delà de son programme économique, elle s'attend à ce que des améliorations dans le domaine économique conduiraient à des améliorations dans le domaine politique. Les sources officielles parlent de l'ancien président Turgut Özal comme le promoteur de l'idée de l'OCEMN. Le projet a été surtout inspiré par l'Ambassadeur à la retraite Gükrü Elekdag qui a partagé sa proposition de mettre en place la CEMN afin que la Turquie puisse tirer profit des changements en cours en Europe et dans le monde. Cette organisation devait avoir le statut d'un organisme privé, mais sur la base de cette proposition, le président Turgut Özal en a récupéré l'idée et l'a transformée en une réalité politique[511]. Bien que, la dissolution officielle de l'Union soviétique le 26 Décembre 1991 et la création de nouveaux États dans la région de la Mer Noire a ralenti le projet OCEMN, la Turquie était toujours déterminée à réaliser ce projet[512]. Ainsi, au début de 1992, Ankara a renouvelé son invitation auprès de 10 chefs d'État: la Russie, la Bulgarie, la Roumanie, l'Ukraine, la Géorgie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Moldavie, l'Albanie et la Grèce[513]. Le président Özal a invité la Grèce à prendre part à la nouvelle initiative malgré les critiques en Turquie. La Grèce avait posé son véto contre l'adhésion de la Turquie à la Communauté peu de temps auparavant en dépit de toutes ses promesses précédentes[514]. Malgré toutes ces difficultés, le 25 Juin 1992, l'OCEMN a été officiellement mis en place. La Grèce et l'Albanie sont devenues membres fondateurs tandis que la Yougoslavie, qui était victime de la guerre civile ne put participer et est restée hors de l'OCEMN[515]. La Turquie a

509 Bosphorus Statement of the BSEC, 25 June 1992, in *BSEC Handbook of Documents*, Istanbul: BSEC PERMIS, 1995, p. 2.
510 *Ibid.*
511 Begüm GÜRSOY and Duygu GÜVENÇ, "The BSEC celebrates 15 years in its birthplace", *Turkish Daily News*, 25 June 2007, http://acturca.wordpress.com/2007/06/25/the-bsec-celebrates-15-years-in-its-birthplace/, vu le 21 mars 2011
512 *Ibid.*
513 *Ibid.*
514 *Ibid.*
515 *Ibid.*

développé beaucoup d'efforts pour expliquer à la CEE et à ses membres que la CEMN ne représentait pas une alternative à ces institutions[516]. Parmi les motivations de la Turquie à proposer une telle initiative régionale, les considérations économiques sont les plus significatives[517]. A la suite du rejet de sa demande d'adhésion à la CEE en 1989, la Turquie a commencé à chercher de nouveaux marchés en suivant un processus qui nous est désormais familier. La Turquie a depuis 1974 toujours balancé entre l'intégration à la Communauté et la recherche d'autres horizons, mais sans jamais réussir. La guerre froide était une contrainte trop forte, la dépendance turque au marché commun trop contraignante.

- L'OCEMN, face à la Russie et la Grèce

Ce n'est pas une coïncidence si la Turquie s'est concentrée sur cette initiative tout juste un an après le rejet de sa demande d'adhésion à la CEE[518]. La coopération économique dans la région de la Mer Noire était une bonne occasion pour trouver des nouveaux marchés et pour assurer son développement économique[519]. Par ailleurs, tout en proposant un tel cadre régional, la Turquie avait un objectif de politique étrangère primordial. La Turquie souhaitait alors devenir un modèle pour les républiques nouvellement indépendantes et accroître son influence politique et économique dans la région[520].

La Russie a examiné les politiques de la Turquie vers la Mer Noire comme des étapes pour saper ses positions dans la région. À cet égard, tout soutien apporté à la Turquie lié aux questions de la Mer Noire par les États-Unis, a été considéré par Moscou comme la continuation de la guerre froide et une stratégie pour remplacer sa domination dans la région de la mer Caspienne et de la Mer Noire. Néanmoins, la Russie a reconsidéré sa position dans la région. Une position qui avait besoin de stabilité et de coopération et a décidé de mener une politique plus coopérative en participant à l'OCEMN, la considérant comme un moyen de répondre aux exigences de son « étranger proche »[521]. De plus, en étant un membre de l'organisation elle pouvait conserver un œil sur l'activité de la Turquie et pourrait ainsi contrebalancer l'influence d'Ankara dans tout son ancien espace. En fait, c'est l'existence de ce genre de compétition entre Turquie et Russie qui a contribué à donner sa forme à

516 *Ibid.*

517 Yannis VALINAKIS, "The Black Sea Region: Challenges and Opportunities for Europe", Institut d'Etudes de Securite, Chaillot Paper, No. 36, July 1999, p. 23.

518 Mustafa AYDIN and Ömer FAZLIOĞLU, "The Turkish Policy towards the Wider Black Sea Region and its Chairmanship of the BSEC (May – October 2007)", Manoli Panagiota (ed.), "Unfolding the Black Sea Economic Cooperation Views from the Region", *ICBSS Xenophon Paper*, No. 2, Athens: ICBSS, 2007, p. 131.

519 Yannis VALINAKIS, Op. Cit.

520 Mustafa AYDIN, "Echoes of Özal's Vision", *The Bridge Magazine*, 2007, http://www.bridge-mag.com/magazine/index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=31, vu le 20 mai 2011.

521 Yannis VALINAKIS, Op. Cit.

l'OCEMN[522]. Après l'effondrement de l'Union soviétique, la Grèce est également devenue très intéressée dans la zone de la Mer Noire et voulait jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de la stabilité et de la prospérité dans la région[523]. Toutefois, l'activité de la Turquie dans la promotion de cette idée auprès des capitales occidentales faisait craindre à Athènes un détournement de l'intérêt occidental vers une politique non plus axée vers les Balkans et vers l'Europe du Sud-est mais plus vers l'Est et la région caspienne[524]. Par conséquent, l'étendue de la zone couverte par la CEMN et son extension jusqu'au rivage de la mer Caspienne a d'abord rencontré la résistance grecque[525]. Toutefois, la Grèce a modifié sa position et a participé à l'OCEMN à un moment ou les Balkans étaient plongés dans des conflits. Dès lors, l'extension de la géopolitique et de l'horizon grecs vers l'Est englobant la Mer Noire a fini par être considérée comme naturelle. La Mer Noire constituant une zone économique naturelle pour l'expansion du secteur privé grec[526]. En outre, l'une des principales préoccupations pour la Grèce qui motiva Athènes à se joindre à l'OCEMN était de minimiser l'influence turque dans la région[527].

- L'OCEMN, part d'une « Europe élargie » ?

Enfin, l'intégration de l'OCEMN dans le contexte d'une «Europe élargie» ou plus «vaste» devait légitimer la candidature à l'Union européenne. En se proclamant européens et partie de l'Europe, les États riverains de la Mer Noire devenaient éligibles à l'intégration à l'UE au titre de l'Article O du Traité de Rome.

Les termes d'«Europe plus large», de «Région Mer Noire plus large» ou encore «Voisinage élargi» sont déjà dans les discours des responsables ukrainiens, géorgiens ou turcs. La Commission dans sa communication de 2003 sur le voisinage «plus large» ne fait que reprendre des concepts élaborés 15 à 20 ans plus tôt par des acteurs qui lui sont certes extérieurs mais qui ne demandent rien d'autre que de faire partie de l'«Europe »[528]. Pour les États qui en sont membres -à l'exception notable de la Russie qui parle plus de coopération paneuropéenne que d'intégration européenne- l'OCEMN est donc l'un des outils permettant et justifiant leur intégration ultérieure à l'Union européenne.

---

522 *Ibid.*
523 *Ibid.*
524 *Ibid.*
525 *Ibid.*
526 *Ibid.*
527 *Ibid.*
528 Voir la déclaration d'Istanbul de 1992 sur l'OCEMN et les propos du Ministre turc des Affaires étrangères, Hikmet Çetin dans *Neue Zürcher Zeitung*, 26 juin 1992 dans Ludwig ROGER, « Coopération économique de la Mer Noire, Vers une «Grande Europe»? » Dossier: « Regards de l'Est sur l'Union européenne », *Revue Regard sur l'Est*, Avril 2011

Ainsi, la Turquie, bien que se considérant de plus en plus comme un acteur majeur de la région, n'a pas encore renoncé à ses rêves d'Europe. En créant l'OCEMN et en tentant de stimuler les échanges économiques avec son voisinage, elle transpose le modèle européen de stabilisation à la région Mer Noire, engrangeant ainsi une expérience pouvant lui permettre de mieux défendre sa candidature à Bruxelles.

Cependant, de manière générale, l'OCEMN s'apparente davantage à un forum de discussion qu'à un réel instrument d'actions communes[529].

De nombreux différends ont opposé certains États membres de l'OCEMN. La traditionnelle lutte d'influence entre la Turquie et la Russie dans la zone se poursuit. Partenaires obligés, ces deux puissances régionales n'ont pas joué un rôle moteur dans le processus de coopération comparable à celui du couple franco-allemand dans le cadre de l'Union européenne. Au contraire, leurs antagonismes avec certains de leurs voisins se sont cristallisés sur des questions précises : la Russie a été en conflit avec l'Ukraine concernant les conditions d'exportation de son gaz vers Europe, ainsi qu'avec la Géorgie et la Moldavie en raison du stationnement de bases russes sur le territoire de ces républiques. Quant à la Turquie, elle n'a pas ouvert ses frontières économiques ni repris ses relations diplomatiques avec l'Arménie. De fait, la rivalité turco-russe et la polarisation des relations autour de ces deux acteurs ont sensiblement affecté les cadres et l'efficacité de la coopération régionale[530].

Les organisations régionales qui ont vu le jour dans le bassin pontique depuis la fin de l'Union soviétique et qui s'y développent avec des fortunes diverses sont l'émanation de ce contexte de restructuration de l'ordre européen né des décombres de la Guerre froide. Ils présentent aussi à des degrés divers un retour aux organisations internationales qui ont existé avant-guerre comme la Commission du Bas-Danube où à ce qu'avait pu imaginer les européens pour faire entrer cet espace dans la sphère européenne depuis Gamba en 1815.

La Communauté – qui devient Union en 1993- entre 1991 et 1997 reste en retrait dans ces coopérations. Malgré les efforts de la Turquie pour mettre au premier plan des préoccupations des occidentaux de la région Mer Noire[531], ceux-ci ne se penchèrent pas sur la région et l'OCEMN avant 1997, avec une première communication de la Commission[532].

---

529 Composée des États suivants : Bulgarie, Géorgie, Roumanie, Russie, Turquie et Ukraine. Voir http://www.blackseafor.org/

530 www.caucaznew.com

531 Ronald D. ASMUS et Bruce P. JACKSON, "The Black Sea and the Frontiers of Freedom", Policy Review, n° 125 June/July 2004

532 Communication de la Commission européenne au Conseil, Coopération régionale dans la région Mer Noire, COM(97)597, 14 novembre 1997

B. La Communauté et l'unification de la région Mer Noire

- Un problème de définition

La Mer Noire, n'est pas mentionnée en tant que telle dans les débats des années 1990. Il ne s'est jamais agi pour l'Union d'une « région » ou d'un « espace » au sens propre du terme. Alors qu'il continue d'exister un certain flou sur la définition par l'Union de l'Europe centrale et orientale et des Balkans, Bruxelles n'a jamais mis la Russie, l'Ukraine, la Moldavie et le Belarus dans la même catégorie régionale, mais a plutôt considéré l'« ex-Union soviétique » comme la référence. Elle a continué à diviser la région Mer Noire en deux espaces, l'espace post soviétique d'un côté et les Balkans ou l'Europe du Sud-est, de l'autre. Ainsi, avec le programme communautaire d'assistance technique à la Communauté des États Indépendants (TACIS), l'Union a déterminé ses objectifs d'aide pour l'ensemble de la région – comprenant, rappelons-le, douze États avec des géographies, des cultures politiques et donc des perspectives extrêmement différentes. De ce fait, les voisins orientaux ont été mis, pour ne pas dire égarés, dans la catégorie « CEI » et « ex-Union Soviétique »[533]. Ce choix semblait pertinent pour la Communauté, il s'agissait à ce moment-là, d'aider à la transition dans l'espace post-soviétique. La Commission ne se posa donc pas la question de l'existence d'un espace Mer Noire.

De fait, l'espace Mer Noire en tant que tel, n'existe pas, non seulement pour la Communauté, mais non plus pour les États-Unis. Il continue à être divisé entre sous-ensembles comme le Sud-Caucase, l'Europe orientale, les Balkans.

C'est cette confusion des espaces, cet écheveaux de relations et l'inimitié entre ces acteurs qui ralentissent d'autant plus l'individualisation d'une « région Mer Noire. »

En effet, la spécificité de l'espace Mer Noire pour l'Union tient au fait qu'au moins quatre types de « contrats » la lient aux États qui bordent la Mer Noire :

1. « Des pays comme la Biélorussie, l'Ukraine ou la Moldavie, dont les territoires se trouvent intégralement en Europe, ont, conformément au Traité de Rome, le droit de présenter leur candidature et, peut-être, de devenir membre de l'UE »[534].

2. Les États du Caucase Sud, dont la définition géographique prête à confusion tout en restant cependant trop « éloignés »[535] de l'Union européenne pour être un jour membre**s** même si la porte reste à priori ouverte.

533 Dov LYNCH, « Partenaires et voisins : Une PESC pour une Europe élargie », *Cahier de Chaillot*, n°64, Sept. 2003

534 *COURRIER INTERNATIONAL* ; Ministre des Affaires Etrangère Polonais dans, « Varsovie et Stockholm mettent cap à l'Est », Mai-juin 2008

3. La Turquie qui est candidate.

4. La Russie. Cette dernière a un statut à part dans la politique étrangère de l'Union tout au long des décennies 1990 et 2000.

Cette multiplicité d'acteurs a empêché l'Union, jusqu'en 1997, de *penser* la région Mer Noire comme un tout. La Commission préférant classer les États selon le type de liens contractuels qu'elle a avec eux.

Pourtant l'importance stratégique de cette région vis-à-vis de l'Occident, et de l'Europe en particulier, n'a fait que s'accroitre au cours des décennies 1990 et 2000. Etant, par sa position géostratégique, une connexion naturelle entre l'Europe et l'Asie ainsi qu'entre l'Asie centrale et le Moyen Orient, elle constitue un lien commercial essentiel ainsi qu'une importante zone de transit[536].

Dès 1993, par sa Déclaration de Bruxelles et le projet Transport Corridor Europe-Caucase-Asie (TRACECA), l'Union européenne – après l'Union de l'Europe Occidentale- est le premier des grands ensembles Occidentaux à marquer son intérêt pour l'espace Mer Noire : il s'agit à terme d'unir par le rail et par les routes le Vieux Continent à son « *Far East* ». Et ainsi, d'assurer « l'indépendance politique et économique des pays d'Asie centrale en améliorant leurs capacités d'accès aux marchés européens »[537]. On peut subodorer derrière cette déclaration la même « doctrine » qui l'avait amenée à ouvrir son marché à la Grèce et la Turquie : attacher par les liens du commerce des pays tiers à la Communauté pour en renforcer l'indépendance. L'Union décèle donc tout de suite le potentiel stratégique que recèle la Mer Noire pour accéder à l'Asie centrale, si elle ne « régionalise » pas cette politique à son échelle[538], c'est justement parce que la Mer Noire n'est une « région » valable que connectée à l'Asie centrale. Ce sera la vision de la Commission, au moins jusqu'en 1997 et sa communication sur la Mer Noire[539], toutefois, cette année-là l'UE lance un autre programme : Interstate Oil and Gas Towards Europe (INOGATE) qui a la même approche pour la Mer Noire. Nous y reviendrons plus en détails plus loin.

En 1995, un deuxième document publié par l'Assemblée de l'UEO a élaboré à grands traits les possibilités d'intervention de l'UEO dans le Caucase, mentionnant la Mer Noire comme

---

535 Op. Cit.

536 Yannis VALINAKIS, Op. Cit.

537 Direction générale – Europaid : http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/transport/traceca_fr.htm

538 Eric HOESLI, *A la conquête du Caucase, Epopée géopolitique et guerre d'influence*, édition des Syrtes, 2006 qui s'en étonne.

539 COM(97) 597 final. Communication sur la coopération régionale dans la région de la Mer Noire.

zone de transit[540]. L'UEO a également été attentive aux crises entrainant l'interruption des fournitures énergétiques et menaçant les voies d'acheminement, reconnaissant que « l'acheminement du gaz et du pétrole jusqu'aux marchés européens par gazoduc/oléoducs et voies maritimes fiables revêt une grande importance politique et stratégique »[541]. Ce document fait également certaines suggestions générales à l'intention des États européens : intensifier les efforts pour stabiliser et consolider la situation dans la région, promouvoir les initiatives destinées à résoudre les conflits régionaux en cours, prendre des mesures préventives dans les zones plus vulnérables.

L'UEO a considéré les opérations de maintien de la paix comme un domaine prioritaire et a souligné que l'Europe devrait « se préparer à offrir une contribution concrète au maintien de la paix, de sorte qu'aucune des puissances de la région ne puisse constituer une menace »[542]. Dans la déclaration de Petersberg de Juin 1992, il était indiqué « les unités militaires des États […] missions de la paix ; des missions de forces de combat pour la gestion des crises y compris des opérations de rétablissement de la paix »[543]. Ces missions dites de « Petersberg » sont expressément incluses dans un nouvel article 17[544] du traité UE.

Pour l'UEO, bras armé de l'UE, les missions de Petersberg dans cette région sont certes pour assurer « le maintien de la paix » mais surtout pour faire en sorte que « aucune des puissances de la région ne puisse constituer une menace. » Ainsi, en envoyant des forces dans la région, l'UE s'assurerait que ni la Russie, ni la Turquie ne puisse le dominer à nouveau. Dans le cas de ce document, l'UEO fait référence implicitement à la Russie qui au travers de la CEI entretient des bases sur tout son ancien littoral au nom du maintien de la paix.

C'est donc du point de vue de la sécurité que la région Mer Noire a d'abord été envisagée en Europe, et avec l'objectif que la région ne retombe pas sous la domination d'une seule puissance. Ce faisant, l'Union s'inscrit dans la continuation de la Guerre froide, voire de l'objectif des Chancelleries européennes du XIXème siècle.

Depuis 1992, l'Union a surtout pour objectif de soutenir l'indépendance de ces États. Dans son Plan d'Action pour les relations avec l'Ukraine en 1996, par exemple, elle souhaitait voir « l'Ukraine se développer en un État stable, indépendant, démocratique, doté d'une économie de marché, non nucléaire et jouissant de son intégrité territoriale ».

---

540 Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, *« La situation en Asie centrale et dans le Caucase et la sécurité européenne »*, rapport présenté au nom de la Commission politique par MM. Baumel et Akçali, document 1586, 18 novembre 1997

541 Conseil des Ministres de l'UEO, *La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO*, paragraphe 26, Madrid, 14 novembre 1995

542 MM. BAUMEL et AKÇALI, *op. cit*.

543 Conseil ministériel de l'UEO, *Déclaration de Petersberg*, Bonn, 19 juin 1992, partie II, paragraphe 4

544 Article 17 du traité sur L'Union européenne, 1992

À ce souci de soutenir les États nouvellement établis, vient s'ajouter la volonté d'assurer l'approvisionnement énergétique de l'Union.

A partir du début des années 1990, on assiste à une réévaluation constante des réserves possibles d'énergie fossile du bassin de la Caspienne. Se pose alors la question de son transit, des zones de production vers les zones de consommation.

On peut donc noter dans l' « immédiat après-guerre froide » deux périodes dans l'établissement et la mise au point de politiques extérieures de l'UE vis-à-vis de la région Mer Noire.

La première période, dans les années 1990, est autocentrée. L'UE est trop préoccupée par son élargissement et la réunification du continent. Elle entreprend des politiques vers la région Mer Noire, mais ce sont des politiques tout azimut sans réel plan d'ensemble ou de connaissance réelle de la région. Le programme « Technical Aid to the Commonwealth of Independent States » (TACIS) par exemple n'a jamais été pourvu de véritables moyens pour soutenir la transition[545]. L'UE tout au long des années 1990 a mis l'accent sur la nécessité pour les États riverains d'appliquer, dans le cadre des Accords de partenariat et de coopération (APC) et du programme TACIS, l'acquis communautaire pour leur transition. L'idée est de promouvoir le modèle européen aux frontières de l'Union comme source de stabilité, de prospérité et de compréhension mutuelle. Selon la définition donnée par l'Union européenne les APC doivent fournir un cadre approprié au dialogue politique, soutenir les efforts de ces pays pour consolider leur démocratie et développer leur économie, accompagner leur transition vers une économie de marché et promouvoir les échanges et les investissements[546]. Le tout supervisait par un Conseil de coopération. Ces accords sont très similaires aux accords d'association, mais sans la possibilité d'adhésion.

La seconde période commence aux alentours de 1996, avec les premières véritables réflexions sur le devenir des États riverains de la Mer Noire et le rapport de l'UEO. Bien sûr, il faut mettre en parallèle ce début de réflexion avec l'horizon de plus en plus précis de l'élargissement.

- L'évolution du cadre des relations avec les acteurs de la région Mer Noire : l'adhésion ou rien ?

Pourtant, le cadre des relations de l'Union avec ces États n'a pas été entièrement statique au cours des années 1990. À de nombreux égards la méthode APC a évolué. Notamment, la

545 *Ibid.*

546 http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_fr.htm , vu le 16.03.2014

Commission a complètement réexaminé le programme TACIS en 1999, peu de temps avant l'expiration du premier règlement, et l'a relancé en décembre 1999 dans le cadre d'un nouveau règlement du Conseil. Ce dernier « se fonde sur une interprétation selon laquelle la coopération est un processus réciproque, encourageant à passer d'un programme basé sur la demande à un programme basé sur le dialogue. Une plus grande flexibilité dans la manière dont TACIS est structuré permettra à une assistance technique potentielle d'être mobilisée et mise en œuvre selon la capacité de chaque pays partenaire »[547].

L'accent mis sur la nécessité pour les voisins orientaux d'être partie prenante a également caractérisé les APC. Par exemple, en réponse aux demandes répétées de l'Ukraine de développer une zone de libre-échange avec l'UE, une étude conjointe UE-Ukraine des conditions nécessaires pour cela, a été menée en 1999. La conclusion était que l'Ukraine devait remplir un certain nombre de conditions pour que ce projet soit réalisable. L'UE et l'Ukraine ont mené une analyse conjointe en 2002 sur la mise en œuvre de l'APC par le gouvernement ukrainien. Publié en mars 2003, ce rapport souligne l'absence de mise en œuvre et les divergences d'interprétation par Bruxelles et par Kiev sur la nature des relations[548].

La question centrale qui a préoccupé l'Union concernant l'Ukraine, la Moldavie depuis le début des années 1990, n'est pas fondamentalement différente de celle qui se pose à propos de ses voisins du Sud[549]. Comment créer une zone de stabilité et de prospérité aux frontières de l'UE sans offrir la perspective d'une adhésion pleine et entière comme mesure d'encouragement ? Les réponses données par l'Union, sous la forme du processus de Barcelone et des Accords de Partenariat et de Coopération avec les États d'Europe Orientale, n'ont pas été à la hauteur des attentes.

L'assistance que l'Union a fournie à l'Ukraine et à la Moldavie a eu peu d'impact sur leurs trajectoires intérieures et extérieures. En ce début de 21e siècle, la Moldavie est l'un des pays les plus pauvres d'Europe ; en 2001, le parti communiste Moldave- pragmatique mais plutôt orienté vers l'Est- à pris le contrôle du Parlement et de la présidence[550]. Quant à l'Ukraine, l'Union a accordé une attention croissante aux tendances plus ou moins nouvelles de la

547 Conseil européen ; Règlement, *relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale*, (CE, EURATOM) No 99/2000, 29 décembre 1999

548 EU-Ukraine PCA Assessement Join Report : http://europa.eu.int/comm/external_relation/ukraine/intro/pcarep.pdf

549 Les États du Caucase faisaient l'objet d'APC.

550 Dov LYNCH, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie-CEI Visions* n°2, avril 2005

politique menée sous Leonid Koutchma[551]. Comme la Moldavie, l'Ukraine a connu une décennie de transition, qui a eu pour conséquence un grave appauvrissement de la société, l'effondrement de l'économie et l'apparition d'une structure oligarchique débordant de manière opaque sur la sphère publique ce qui est contraire aux standards de gouvernance européens. L'Union n'y est pour rien mais n'a pas fait grand-chose pour empêcher ce scénario.[552]

Réformer ces États sur le modèle de l'Union européenne est donc loin d'être inévitable. Les années 1990 ont du reste montré que c'est l'option la moins vraisemblable. Les voisins orientaux ont, indépendamment de ce qu'a fait l'Union, conservé des structures étatiques autoritaires[553], connaissant une corruption aggravée[554], ou des conflits internes[555] ou frontaliers[556].

L'absence de perspective d'adhésion semble avoir entravé l'évolution de ces États vers un modèle de gouvernance plus conforme au modèle européen. De toute la région, seule la Roumanie et la Bulgarie, qui avaient l'adhésion comme objectif ont mis en place les réformes nécessaires, mais avec beaucoup de difficultés et encore incomplètement. Ainsi la Communauté puis à partir de 1993, l'Union n'a, au cours des années 1990, que peu d'impact sur cet espace.

Pour ce qui concerne le seul Caucase Sud, les stratégies des États-membres sont dispersées au sein de la multitude d'organisations-cadre et de forums de négociation plus ou moins informels. L'ONU est présente, à travers la MONUG, en tant qu'observateur dans les négociations de la Géorgie avec l'Abkhazie, mais également par le biais du *Groupe des Amis de la Géorgie du Secrétariat Général de l'ONU* comprenant la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. En outre l'Allemand Dieter Boden fut nommé Représentant Spécial du Secrétariat Général de l'ONU de 1999 à 2002[557]. Enfin l'OSCE encadre les négociations concernant l'Ossétie du Sud[558] et le Nagorno-Karabakh au sein du Groupe de Minsk, créé en 1992, groupe que la France copréside avec les États-Unis et la Russie depuis 1997. La Grande-Bretagne dispose quant à elle d'une représentation purement nationale. Malgré cette forte présence diplomatique de ses membres les plus puissants, l'UE est victime de ses

551 Gilles LEPESANT, Juliane BESTERS-DILGER, Natalya BOYKO, James SHEER, *L'Ukraine dans la nouvelle Europe,* Collection Espaces et milieux, CNRS, 6 janvier 2005

552 Catherine GUICHERD, "The Enlarged EU's Eastern Border – Integrating Ukraine Belarus and Moldova in the European Project", *SWP Studies S20*, Berlin, Juin 2002

553 Biélorussie, Azerbaïdjan

554 Rapport de l'ONG Tranparency International, 2007, repris par l'OCDE

555 Moldavie

556 Arménie, Azerbaïdjan

557 Le Plan Boden entérine le compromis entre occidentaux et russes pour l'Abkhazie.

558 Sur l'échec de l'OSCE en 2004 et sur les désillusions de la Russie vis à vis de l'organisation voir *Cahier de Chaillot* n°74, « What Russia sees », janvier 2005.

contradictions internes. Des actions conjointes furent menées, sans réelle stratégie d'ensemble. Agendas bilatéraux et multilatéraux se juxtaposent sans cohérence ni transparence, exception faite des programmes d'aide humanitaire[559].

L'UE est le principal fournisseur d'assistance humanitaire de la région : plus d'un milliard d'Euros a été alloué par l'UE aux trois États entre 1991 et 2000, et environ la même somme en aides bilatérales[560]. Mais les États du Caucase semblent moins demandeurs d'aide européenne que les États des Balkans. Leur faible volonté d'appliquer les Accords de Partenariat et de Coopération atteste d'une vision instrumentale des efforts européens : l'Union n'est en rien un partenaire stratégique de premier plan mais plutôt un « bailleur de fonds » qu'il convient de ménager. Bien que les présidences finlandaise et suédoise en 1999 et 2001 aient favorisé une action commune[561] vers la région.

Les peuples de la région voient dans l'intervention occidentale un soutien aux régimes non démocratiques et corrompus : la protection des infrastructures pétrolières, dont les revenus sont captés par les élites, renforce les pouvoirs en place et freine les réformes[562]. L'UE se différencie des États-Unis par son aspect non militaire, dans la mesure où elle apparaît comme une puissance civile, relativement impuissante, finançant la construction de routes et d'écoles et dont la présence a l'avantage de ne pas inquiéter la Russie[563].

Jusqu'en 2001, l'action européenne relevait du cadre essentiellement économique et technique des Accords de partenariat et de coopération sur une base bilatérale. En parallèle, la Commission reconnaissait paradoxalement que la résolution des conflits et la coopération régionale constituaient des préalables à une assistance effective[564].

C'est tout le sens de la Communication de la Commission au Conseil en novembre 1997. Dans cette communication, la Commission reconnait le rôle de l'OCEMN et si elle souhaite que celle-ci réussisse dans sa mission économique, elle appuie aussi son rôle en matière politique. Cependant ce soutient reste faible[565]. Ainsi, les États membres de l'OCEMN ont fait part de leur intention de débattre de la possibilité de création d'une zone de libre-échange.

---

559 Guillaume de ROUGE, Op. Cit.

560 L'Union européenne ainsi que les États membres ont accordé de 1992 à 2002 aux pays du Caucase du Sud des subventions d'un montant total de 1 078,04 millions d'euros, soit 316,06 millions pour l'Arménie, 370,19 millions d'euros pour l'Azerbaïdjan et 387,79 millions d'euros pour la Géorgie. Source : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-caucase-sud/aide-financiere-tacis.shtml

561 Conseil de l'Union européenne ; *Conclusion de la 2331e session du Conseil- Affaires générales* - Bruxelles, les 26 et 27 février 2001

562 Brenda SHAFFER, « Le Sud Caucase, un défi pour l'UE », *Les Cahiers de Chaillot*, n°65, Paris, décembre 2003

563 Pavel BAEV, dans *Ibid.*

564 Bulletin Union europeenne 6- 1999, *Relations bilatérales- Sud Caucase*, 1er mars 1998

565 Communication de la Commission européenne au Conseil, Coopération régionale dans la région Mer Noire, COM(97)597, 14 novembre 1997

Cette question concerne directement l'Union européenne puisque la Grèce, en tant qu'État membre de l'Union européenne, et la Turquie, en tant qu'État associé lié à la politique commerciale commune de l'UE par une Union douanière, ne peuvent participer en leur nom propre à des accords de libre-échange régionaux. Dans la Communication de 1997, la Commission rappelle que l'adhésion de tous les pays bordant la Mer Noire à l'Organisation mondiale du Commerce serait déjà une première étape avant de songer à une zone de libre-échange[566]. Pour la Commission, l'OCEMN peut aussi présenter des désavantages, notamment en recoupant des domaines de sa compétence. Cette organisation ne risque-t-elle pas de lui faire de la concurrence sur ses marges ? Le temps que la Turquie a passé pour convaincre les États membres du bien-fondé de son initiative illustre aussi la réticence de la Communauté[567]. Pour preuve, il faut ensuite attendre dix ans pour une autre communication sur la région. Il s'agit en fait de la continuation des politiques que la Communauté a mises en place en Europe du Sud-est pendant la guerre froide. La Grèce est un État membre, la Turquie associée, les États comme la Roumanie et la Bulgarie ont vocation à adhérer et donc sous l'impulsion communautaire changent leur système constitutionnel, tandis que la Yougoslavie s'enfonce dans une guerre civile que les institutions européennes avaient redoutée pendant toute la durée de la guerre froide.

Plus au nord, les gouvernements ukrainien et moldave attendent un signal clair et sans équivoque sur la possibilité d'une adhésion éventuelle. Ils y voient un encouragement vital qui les inciterait à transformer leur système politique, économique, juridique et social. L'absence de signal est elle-même considérée comme un signe – que l'adhésion n'est pas proposée et qu'il n'y a donc guère de raisons d'entreprendre les difficiles réformes pour satisfaire les critères européens[568]. Il est donc hors de question pour la Commission de voir naitre une organisation qui intégrerait une partie seulement de l'Union et pourrait se transformer en forum où elle serait jugée. Surtout si cette organisation est sous la domination d'une Turquie à qui l'on vient de refuser l'entrée et d'une Russie toujours objet de méfiance, et de pays qui pourraient essayer de forcer la main à la Communauté pour une éventuelle adhésion.

Ce qui devient clair au cours des années 1990 c'est que la région Mer Noire devenait un espace pour l'extension de la *gouvernance à l'européenne ;* un champ de projection des méthodes européennes en matières de gestion des flux, de l'environnement, des désordres

566 *Ibid.*

567 Begüm GÜRSOY and Duygu GÜVENÇ, Op. Cit.

568 Dov LYNCH, « Partenaires et voisins : Une PESC pour une Europe élargie », *Cahier de Chaillot*, n°64, Sept. 2003

économiques et de la méthode de l'État nation. Cette extension, pour ne pas dire expansion, connaissait cependant des difficultés, car les États de la région n'étaient pas toujours ouverts vers la réforme si au final les ACP ne proposaient pas l'adhésion. De plus l'attitude ambiguë de la Communauté vis-à-vis de la région brouille les cartes, les États de la région Mer Noire se considèrent comme européens, l'Union ne répond pas clairement à cette affirmation.

Consciente des limites des ACP, l'Union européenne va proposer une nouvelle politique à ses voisins de la Mer Noire pour mieux orienter leur trajectoire intérieure vers une « destinée commune »[569] avec l'Union européenne. C'est la politique de voisinage.

C. Le Centre vers la périphérie : la politique de voisinage

- « Une Europe plus large »

Car tout le défi pour l'Union est là, comment exporter la démocratie sans avoir recours au levier politique de l'adhésion ?

L'approche de l'élargissement conduit certains acteurs du système politique européen à prendre conscience d'une interdépendance ou d'une « destinée commune »[570], selon les termes de Romano Prodi avec les nouveaux voisins, et à porter cette question sur l'agenda européen. Si, dès 1999, le Président de la Commission se montre conscient des enjeux du nouveau voisinage, c'est sous l'influence des États membres que les nouveaux voisins deviennent l'objet de l'attention européenne. La finalisation des négociations d'adhésion avec les dix candidats conduit les États nordiques de l'Union européenne, Suède et surtout Finlande, à soulever la question du voisinage au Conseil début 2002.

Or, si à partir de 2002 les voisins occupent une place croissante sur l'agenda de l'Union et dans le discours communautaire, l'élaboration d'une politique à leur égard requiert encore plusieurs mois.

Première ébauche d'une réflexion sur les initiatives à mettre en place, la lettre rédigée conjointement par le commissaire aux Relations extérieures, Chris Patten, et le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana. Cette lettre reflète davantage une analyse coût-bénéfices : pour répondre aux défis nés des nouvelles frontières de l'Union et pour assurer la stabilité, identifiée comme l'intérêt premier de l'UE, ce document propose de renforcer les relations avec les voisins[571]. La communication de la Commission *« Pour une Europe plus*

---

569 Romano PRODI, Discours d'investiture au Parlement européen en 1999

570 *Ibid.*

571 « *When the frontier of the Union shifts eastwards, the opportunities and challenges raised by our eastern neighbours will affect us more directly than today. In no other neighbouring region will enlargement have such immediate consequences. While there are important opportunities to explore closer ties with these*

large » marque un tournant : elle postule que l'inaction européenne accroîtra les risques existants et propose la création d'une politique de voisinage reposant sur une « offre » faite aux pays nouvellement frontaliers de l'Union[572].

Les méthodes de la politique de voisinage s'inspirent largement de celles qui ont guidé l'élargissement aux pays d'Europe centrale. Elles prévoient d'abord une reprise partielle de l'acquis communautaire pour permettre la participation des voisins à certaines politiques de l'Union. Elles reprennent également les mécanismes de suivi de la politique d'élargissement, eux-mêmes fondés sur la méthode ouverte de coordination : définition d'objectifs à atteindre, recours à un système d'évaluation des progrès accomplis en fonction d'indicateurs prédéfinis, qui jalonnent le passage à une coopération plus approfondie avec l'UE et conditionnent l'allocation de l'assistance européenne. Or, le recours aux méthodes de l'élargissement pose un problème majeur dans le cas de la politique de voisinage. En effet, le corollaire de l'offre européenne aux voisins est l'absence explicite de perspective d'adhésion à l'Union dans un futur prévisible - qu'il s'agisse des pays méditerranéens ou de ceux de l'Europe orientale[573].

La Commission européenne est consciente de ne pas disposer avec ces États du même levier politique que dans le cas des pays d'Europe centrale. Elle a donc fondé cette initiative de voisinage sur le principe de l'appropriation commune, censé inciter les pays partenaires à s'impliquer dans la politique, en participant notamment à la définition des priorités retenues dans le cadre des plans d'action.

Un autre postulat, plus implicite, est que ce référentiel communautaire permettra de renforcer la légitimité de la Commission en matière de politique étrangère. Ainsi, en s'appropriant un problème soulevé d'abord par des États membres et en tirant parti de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité offerte par l'approche de l'élargissement, la Commission a fait preuve de « purposeful opportunism »[574] : tout en évitant un conflit direct avec les États membres, elle s'est efforcée d'accroître sa marge de manœuvre dans la politique de voisinage par le recours à des instruments et à des expériences du premier pilier[575]. Ceci est d'autant plus important

---

countries, there are also challenges in areas like illegal migration, trafficking and spillover from local or regional crises ». in Chris PATTEN et Javier SOLANA, *Wider Europe, Joint letter*, 07/08/2002

572 *Ibid.*

573 Le « *tout sauf les institutions »* de Romano PRODI, dans Romano PRODI, *"A Wider Europe- A proximity policy as a way to stability"*, SPEECH/02/619, Bruxelles, 5-6 December 2002

574 Laura CRAM, *Policy-Making and the European Integration: Conceptual lenses and the Integration Process*, London: Routledge, 1997

575 Jacques BLANC ; *Rapport du Sénat, la politique européenne de voisinage (rapport d'étape)*, rapport d'information n° 451 (2007-2008)

que l'Union européenne s'affirme comme un acteur sécuritaire au moment même du lancement de la politique de voisinage[576].

Le Conseil européen de Thessalonique a adopté une stratégie européenne de sécurité, présentée par le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, qui souligne le besoin d'étendre la zone de sécurité autour de l'Europe. Cette idée de promouvoir « un cercle d'États bien gouvernés »[577] avec lesquels l'Union élargie peut entretenir des relations étroites de coopération est en phase avec le débat lancé par la Commission qui avait parlé d'un « cercle d'amis »[578]. Le principe de base de la Communication est la reconnaissance par l'Union de son interdépendance et de celle de ses États membres avec ses voisins. Cette interdépendance est liée à la proximité géographique et à des incidences économiques, sociales et sécuritaires, sous différentes formes et à des degrés variables selon le voisinage. L'Union semble donc avoir le devoir de promouvoir la stabilité politique, le développement économique et la diminution de la pauvreté dans « un environnement partagé ». La notion de nouveau voisinage concerne les États qui n'ont pas « actuellement » la perspective d'adhérer à l'Union, à savoir les nouveaux États indépendants occidentaux : l'Ukraine, la Moldavie et le Belarus, pour lesquels la question reste « ouverte » et les pays du bassin méditerranéen d'autre part, dont les relations avec l'Union se définissent davantage comme un « partenariat ». Ce cadre ne s'applique donc pas aux Balkans occidentaux, qui se voient proposer une perspective d'adhésion, du moins « potentiellement » ; ni à la Russie, qui de toute façon ne la recherche pas[579].

- Les nations de la région Mer Noire : des voisins ?

La zone couverte par l'initiative de voisinage est initialement floue, comme en témoigne l'utilisation persistante du terme « voisins » jusqu'en 2002[580], sans que soient nommés les

576 Mise en route de la PESD au Sommet de Köln en 1999

577 Javier SOLANA ; *Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité* approuvée par le Conseil européen le 12 décembre 2003. La Stratégie de sécurité est le second élément de la réponse européenne aux défis posés par le nouveau voisinage. Celui-ci est considéré comme l'un des objectifs stratégiques de l'Union en matière de sécurité : *« Même à l'ère de la mondialisation, la géographie garde toute son importance. Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. Les voisins engagés dans des conflits violents, les États faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défaillantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes. «*

578 Commission européenne ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, *Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud,* COM (2003) 104 final, 11 mars 2003

579 Op. Cit

580 La lettre de Chris Patten et Javier Solana tente, pour la première fois, de définir les bénéficiaires potentiels de la future politique de voisinage. Chris PATTEN et Javier SOLANA, *Wider Europe, Joint letter*, 07/08/2002 http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf, 2002.

pays inclus. Cette zone est également fluctuante, en raison de l'absence de planification et de réflexion préalable mais aussi à cause de divergences entre États membres de l'Union. L'initiative nordique de 2002, à l'origine de la politique de voisinage, s'adresse aux futurs voisins orientaux – Ukraine, Russie, Biélorussie, et Moldavie qui deviendront voisines de l'Union après l'adhésion de la Roumanie[581]. Cette vision est partagée par les pays d'Europe centrale. En Pologne, le Ministère des Affaires étrangères publie en 2001 un document sur la future politique orientale de l'Union élargie, appelant à une politique plus active et à davantage de cohérence. Un autre document, présentant la perspective des pays de Visegrad, propose une stratégie régionale doublée d'une approche par pays[582]. Mais les pays du sud de l'Union se montrent réticents à l'égard de cette approche restrictive du voisinage, qui déplacerait à l'Est le centre de gravité de la politique extérieure de l'Union. C'est sous la pression de la France, de l'Espagne et du Président de la Commission Romano Prodi, qu'est prise fin 2002, la décision d'inclure les pays méditerranéens dans la politique de voisinage. Ainsi, la définition même du voisinage devient l'objet de confrontations et de l'expression de préférences des acteurs communautaires. Par exemple, le Parlement européen plaide en faveur d'une définition extensive du voisinage qui privilégierait une approche politique : c'est à sa demande que sont inclus les trois pays du Caucase en 2004[583], alors qu'ils en étaient explicitement exclus par la Commission en 2003[584]. Cette inflexion de la part du Parlement européen est due à la présence de parlementaires d'Europe de l'Est, venus siégés avec leur collègue d'Europe de l'Ouest suite aux élections de 2004, la première pour eux. Pour des raisons tenant de l'histoire récente, ces parlementaires se sentent solidaires des pays issus de l'éclatement de l'URSS. Pour cette raison, ils poussent l'UE à être plus active dans la région[585].

Conseil et Commission se sont montrés bien plus prudent mais ont dû accepter les amendements du Parlement.

---

581 Hiski HAUKKALA et Arkady MOSHES, "Beyond 'Big Bang': The Challenges of EU's Neighbourhood Policy in the East", *FIIA report n°9*, 2004.

582 ACTE DU COLLOQUE ; STEFAN BATORY FOUNDATION, *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*, Varsovie, 21 février 2003, pp.88-98

583 Conseil de l'Union européenne ; Communiqué de presse consécutif à la réunion du Conseil en formation « Affaires générales et relations extérieures », C/04/195, Luxembourg, 14 juin 2004.

584 Parlement européen, *Report on 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'* (COM (2003) 104 -2003/2018(INI)). Rapporteur : Pasqualina NAPOLETANO.

585 http://www.radicalparty.org/fr/content/le-parlement-europ%C3%A9en-joue-la-carte-du-sud-caucase-la-commission-suit et http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20060220IPR05475+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR vu le 29.10.2013

La politique de voisinage doit ainsi s'adapter à une triple dimension régionale inédite et incontournable : une dimension méditerranéenne, une dimension « Mer Noire » et une dimension « mer Baltique »[586].

Dans leur lettre[587], Chris Patten et Javier Solana recensent des arguments plaidant clairement pour une différenciation de la Russie par rapport aux autres futurs voisins orientaux de l'Union européenne, Ukraine ou Moldavie, car contrairement à ces derniers, elle n'a pas manifesté le désir d'adhérer à l'Union à court ou moyen terme.

Pourtant, la lettre relève que la Russie est un pays-clé pour l'ensemble de la zone et pèse d'un poids significatif dans la résolution des problèmes des autres États issus de l'ex-URSS[588]. Ce sont ces derniers arguments qui prévalent dans la formulation finalement retenue par la Commission pour sa politique de voisinage. Celle-ci distingue entre les voisins méditerranéens et orientaux de l'Union, réservant au sein de ces derniers une place spécifique à la Russie. La position européenne est parfaitement résumée dans un discours du Commissaire Verheugen à l'Académie diplomatique de Moscou en octobre 2003 : « la Russie est bien plus qu'un voisin, mais c'est aussi un voisin »[589]. Dans la vision européenne, elle a sa place dans la politique de voisinage pour des raisons de cohérence.

Pourtant, la politique de voisinage est avant tout perçue par la Russie comme un mode autocentré d'organisation du continent : en repoussant la perspective d'une adhésion pour ses voisins, elle entérine la division entre « cosmos » et « chaos »[590].

Les réticences des Russes s'expliquent par leur conception, différente de celle de l'Union, des relations internationales et par leur vision de la sécurité dans l'espace post-soviétique.

La politique de voisinage, telle qu'elle est initialement formulée, représente une déception pour la Russie : en effet, l'Union place le partenariat russo-européen dans le contexte plus large du voisinage, et développe sa propre stratégie de sécurité vis-à-vis des voisins en marge de ses relations avec la Russie[591]. Ainsi, l'un des apports présupposés de la politique de voisinage est d'influer sur la résolution des conflits de la région ; or, la Russie se perçoit comme un acteur à part entière dans ce processus, non comme un spectateur. Elle refuse donc d'être un simple objet de la politique européenne. Ainsi, au-delà de la spécificité russe, c'est

586 Jacques BLANC ; Rapport du Sénat, *Op. Cit.*

587 PATTEN, SOLANA, *Op. Cit.*

588 PATTEN, SOLANA, *Ibid.*

589 Günter VERHEUGEN ; *EU Enlargement and the Union's Neighbourhood Policy*, discours, Académie diplomatique, Moscou, 27 octobre 2003

590 V. SHEMIATENKOV, "The Wider Europe": Can the idea be "sold" in the East", European Policy Centre, issue 9, *Repairing the damage: European disunity and global crisis*, 2003

591 COMMISSION EUROPÉENNE, *Wider Europe…, op.cit.*, et Javier SOLANA, *Stratégie européenne de sécurité, Pour une Europe sûre dans un monde meilleur, op.cit.*

la spécificité du partenariat russo-européen que semble nier cette nouvelle politique. Pour expliquer les craintes de la Russie, il importe de savoir que durant les mois qui précèdent l'élargissement, des représentants des pays en passe d'adhérer participent en tant qu'observateurs à plusieurs institutions clés. Ce qui leur donne un pouvoir d'influence, notamment à ce sujet. Le 12 mai 2004, soit à peine deux semaines après l'adhésion effective des 10 nouveaux États membres, la Commission donne un coup d'accélérateur à la Politique européenne de voisinage, avec l'adoption et la publication d'un « document de stratégie »[592] appelé : « Politique européenne de voisinage. Document d'orientation »[593]. Il est frappant de retrouver dans ce texte majeur des préoccupations des nouveaux États membres. La Pologne a, semble-t-il su faire passer durant les mois précédents les ambitions de certains courants polonais par rapport à l'Ukraine et à la Biélorussie, pour tenter d'en faire une « ceinture de protection »[594] par rapport à la Russie post-soviétique.

L'Union se retrouve ainsi au centre d'un réseau qu'elle tisse avec chacun de ses partenaires ; ce rôle clé est parfaitement mis en lumière dans les différents modèles élaborés par Michaël Emerson[595], qui compare la politique de voisinage à une toile d'araignée ou à une roue dont l'Union serait le centre. Or, il aurait été préférable pour la Russie de recourir à un cadre multilatéral ou paneuropéen : Vladimir Baranovsky montre que le développement d'une architecture paneuropéenne est l'un des objectifs de la politique étrangère russe et une stratégie d'adaptation de la Russie à sa perte de puissance[596]. Le concept de « maison commune » en aurait été l'émanation la plus visible.

La dernière critique russe porte sur le caractère d'ingérence de l'approche européenne, et plus particulièrement sur le processus d'européanisation amorcé dans les pays voisins via l'harmonisation législative avec une partie de l'acquis communautaire, et donc de l'alignement sur les normes et valeurs européennes. Ce double processus était déjà présent dans les accords de partenariat et de coopération signés dans les années 1990 entre l'UE et les nouveaux États indépendants[597]. Cependant, la politique de voisinage comporte une différence

592 COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué 157-2004, 12 mai 2004, p. 1

593 COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission, « Politique européenne de voisinage. Document d'orientation », Bruxelles, 12.05.2004, COM (2004) 373 final, 38 pages

594 Expression utilisée par H. WOZNIAKOWSKI, Président des éditions Znak (Cracovie) lors d'un entretien avec P. VERLUISE, en février 2004. Document publié en septembre 2004 sous le titre « La Pologne dans l'UE » à l'adresse http://www.diploweb.com/forum/wosniakhen.htm

595 Michael EMERSON, Gergana NOUTCHEVA and Nicu POPESCU ; "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP Plus' "; *CEPS Policy Briefs*, 21 March 2007, Bruxelles

596 Vladimir BARANOVSKY, "Russia's Attitudes towards the EU: Foreign and Security Policy Aspects. « *FIIA Northern Dimension Project*, 2002

597 Hiski HAUKKALA, "The relevance of norms and values in the EU's Russia policy", *UPI Working Papers* 52, 2005

essentielle avec ces accords : l'Union y développe une stratégie de conditionnalité. Les avancées dans la participation des voisins aux politiques européennes sont ainsi subordonnées à leurs progrès dans le renforcement de « valeurs communes » qui sont de fait celles de l'Union, comme l'affirme clairement le Traité constitutionnel :[598]

« L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ».

- « européaniser » la périphérie…

La politique de voisinage prévoit ainsi une conditionnalité politique et une reprise partielle de l'acquis communautaire, sans toutefois présenter aux pays partenaires la carotte de l'adhésion. Or, si cette carotte est suffisante pour certains pays qui, comme l'Ukraine, peuvent malgré tout espérer rejoindre un jour l'Union[599], elle ne correspond pas aux intérêts nationaux de la Russie.

La PEV a en effet pour but de stabiliser les pays du voisinage. Pour Moscou, ce processus est une contrainte davantage qu'une ressource. Comme le souligne Dov Lynch, la Russie perçoit la référence aux normes et valeurs européennes à la fois comme une interférence dans ses affaires intérieures, cette référence impliquant implicitement un jugement négatif des politiques russes, surtout depuis l'élargissement aux anciens pays du bloc de l'Est. En effet, le poids de l'histoire récente amène parfois les gouvernements des nouveaux membres de l'UE à prendre, par réflexe, des positions « anti-russes »[600].

Or face à la Russie les États membres divergent sur l'appréciation de l'influence négative de Moscou dans leur zone de voisinage[601].

L'exportation du modèle historique de la construction européenne se combine, dans la politique de voisinage, avec l'exportation des valeurs et normes de l'Union, inscrite en filigrane dans la plupart de *ses programmes de coopération extérieure*. Il s'agit là d'un levier

---

598 Titre VII, « L'Union et son environnement proche » Article 6-57

599 Katarina WOLCZUK, "Integration without Europeanisation: Ukraine and its Policy towards the European Union", *EUI Working Papers*, European University Institute, Florence, 2004. Katarina Wolczuk relativise la motivation que représente l'adhésion en rappelant à juste titre que les pays d'Europe centrale avaient commencé à adopter les normes et la législation européenne avant que leur adhésion soit décidée. Inversement, en dépit de ses attentes à l'égard de l'Union, l'Ukraine n'a pas poursuivi les réformes requises par une éventuelle adhésion.

600 Voir notamment les propositions polonaises de créer un « OTAN de l'énergie » afin de sécuriser l'approvisionnement de l'UE ou celle de la République Tchèque d'accueillir sur son sol le futur radar anti-missile soupçonné par Moscou d'être en fait tourné contre la Russie.

601 Jacques BLANC ; *Rapport du Sénat, la politique européenne de voisinage (rapport d'étape)*, rapport d'information n° 451 (2007-2008)

d'influence traditionnel de l'Union, puissance civile dont la politique extérieure s'est d'abord construite par les relations économiques et par la promotion d'une « diplomatie douce ». L'accès au marché unique, le développement de réseaux de communications et de transports énergétiques, la participation aux politiques européennes proposées aux nouveaux voisins supposent en effet l'harmonisation des normes et des législations locales avec celles de l'Union[602].

Par le biais de l'harmonisation législative et de ses programmes d'assistance[603], l'Union transmet ses normes économiques, ses valeurs politiques et sa propre vision du monde[604]. L'UE appuie sans cesse sur la conditionnalité de la PEV, ainsi en 2004, le Conseil a rappelé que « les progrès de la relation avec chaque voisin dépendront de son engagement à respecter les valeurs communes et de sa capacité à mettre en œuvre les priorités conjointement agréées »[605].

De fait le Traité constitutionnel européen a consacré un titre à l'Union et son environnement proche, ce qui témoigne du rôle clé du voisinage pour l'Union élargie. Et le Traité de Lisbonne reprend la PEV. Cette volonté de constitutionnaliser une politique récente, la politique européenne de voisinage (PEV) formalisée progressivement à partir de 2003, mérite d'être soulignée[606]. Les États occidentaux de l'ex-URSS et les partenaires méditerranéens représentent ainsi une zone spécifique pour l'Union, où des intérêts primordiaux sont en jeu.

La volonté de l'Union d'exporter son propre modèle est manifeste dans la politique de voisinage, plus que dans toute autre politique extérieure de l'UE. Tout d'abord, la philosophie de la politique de voisinage s'inspire de celle qui sous-tend l'ensemble de la construction européenne : éviter les conflits en resserrant les liens économiques entre pays, afin de développer une zone de prospérité. Les nouveaux voisins se voient ainsi proposer la possibilité de participer à certaines politiques de l'Union européenne et la perspective d'une implication dans le Marché unique. En échange, ils doivent s'efforcer d'atteindre une certaine

---

602 Laure DELCOUR ; « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », colloque CERI-MGIMO sur *La Russie et la nouvelle Europe : dynamiques nationales et transnationales*, Paris, juin 2005.

603 En l'occurrence, TACIS pour les voisins orientaux de l'Union et MEDA pour les voisins méditerranéens

604 Zaki LAÏDI, *La Norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Edition Science Po, 2008

605 Conclusion du Conseil Affaires générales du 17 juin 2004

606 Titre I, article 8 du Traité de Lisbonne

1. *L'union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.*
2. *Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique.*

stabilité politique tout en renforçant des « valeurs communes » c'est-à-dire la démocratie, et l'économie de marché.

La philosophie de la politique de voisinage s'inspire aussi de la dimension septentrionale, lancée en 1999 à l'initiative de la Finlande[607]. Celle-ci s'attache à développer une « interdépendance positive » pour renforcer la sécurité et accroître la prospérité dans les pays bordant la Baltique, notamment en créant des conditions favorables à l'accroissement des investissements privés. Même si elle repose sur une perception défensive à l'égard des nouveaux pays frontaliers, la politique de voisinage s'appuie, comme la dimension septentrionale, sur des mécanismes incitatifs[608]. Une autre expérience est bien sur celle accumulée avec la Grèce et la Turquie qui dans le seul cadre des associations ont transformé leur économie et leur État. La différence majeure est bien sur l'adhésion à la clef. Cependant, quinze ans d'association avec la Grèce et quarante ans avec la Turquie avec les haut et les bas que l'on sait, ont permis à la Commission d'accumuler assez d'expérience pour mener les relations avec des États tiers européens.

Évidemment, la situation est très différente d'un pays à l'autre et les programmes de réformes établis conjointement diffèrent tout autant. Certains plans d'action portent sur trois ans, pour la Moldavie et l'Ukraine, et pour les autres sur cinq ans. Chaque plan d'action répond à la situation spécifique du pays concerné et à ses priorités en matière de réforme. Il s'appuie sur les engagements que ces pays ont déjà contractés dans les enceintes régionales et internationales. La Moldavie et l'Ukraine, en tant que membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, ont déjà pris des engagements plus importants que d'autres pays partenaires de la PEV en matière de droits de l'homme et de gouvernance. Les rapports de suivi qui accompagnent la communication sur la PEV doivent donc être lus séparément et en tenant compte du contexte plus général des relations de l'Union avec le pays concerné.

Cependant on peut tout de même, dans le cas Ukraino-Moldave, relever quelques points semblables. Entre 2003 et 2006, l'Ukraine et la Moldavie, ont vu leur économie se renforcer

607 Laure DELCOUR, dans *Op. Cit.*

608 En décembre 1997, une proposition finlandaise est présentée à la réunion des chefs d'États et de gouvernement de l'Union Européenne au sommet de Luxembourg : il s'agit d'introduire dans la politique de l'Union le concept de « dimension septentrionale », c'est-à-dire de dynamiser cette politique dans une région ainsi définie : *« une région s'étendant, d'ouest en est, de l'Islande au nord-ouest de la Russie, et, du nord au sud, des mers de Norvège, de Barents et de Kara à la côte sud de la mer Baltique ; et comprenant les pays européens riverains de la mer Baltique, ainsi que la Norvège, l'Islande et le nord-ouest de la Russie (et l'enclave russe de Kaliningrad). »*

assez pour voir s'entrouvrir des négociations sur un accord de libre-échange avec l'UE[609]. En Moldavie, le plan d'action est devenu « la pièce maîtresse du processus de réforme intérieure »[610].

Avec la préparation et la tenue d'élections parlementaires libres et régulières en mars 2006, librement débattues dans la presse, l'Ukraine a consolidé le tournant décisif qu'a représenté le processus électoral démocratique, entamé avec la « révolution orange », qui constitue un élément essentiel du plan d'action UE-Ukraine[611]. La révolution d'Euro-Maidan de novembre 2013 à février 2014, l'invasion de la Crimée par les forces russes peuvent être diagnostiqués comme les symptômes de cette *européanisation* qui rencontre des résistances. La question est de savoir si l'UE est à la hauteur.

- Sécuriser la périphérie ?

Par le biais de sa Politique européenne de voisinage, l'Union européenne vise à établir un « cercle d'amis » à sa périphérie, incluant la région de la Mer Noire. Cette nouvelle politique s'appuie sur « *la ceinture de stabilité* » évoquée dans la *Stratégie européenne de sécurité de l'UE*[612] du 12 décembre 2003. Cependant « Le lien entre la PEV et la PESC est évident sur le plan conceptuel où les deux politiques s'interpénètrent. Sur le plan pratique, le fonctionnement du lien est moins évident dans la mesure où la PEV a été conçue et conduite, en dépit de l'opposition de plusieurs États-membres, essentiellement par la Commission européenne. Par conséquent, la dimension PESC de la PEV est moins développée qu'elle ne devrait l'être »[613].

Un autre problème est que l'Union européenne dépend encore largement de l'OTAN pour sa sécurité et que nombre de ses États membres n'envisagent pas la sécurité du continent découplée de l'OTAN, la PESD en étant encore à ses balbutiements. Or les deux organisations ont des visions stratégiques divergentes[614].

Cependant l'Union européenne comme acteur de sécurité dans la région continue d'avancer ses pions. En juillet 2004, dans la droite ligne du programme TACIS, l'UE a lancé EUJUST

---

609 Commission européenne ; Papier de travail accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, Évaluation d'ensemble {COM(2006) 726 final} Bruxelles, le 4 décembre 2006

610 *Op. cit.*

611 Commission ; *Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007* Progress Report Ukraine, Brussels, 3 April 2008

612 Javier SOLANA ; *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité*. Bruxelles, le 12 décembre 2003

613 Dov LYNCH, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie-CEI Visions n°2*, avril 2005

614 Adrian POP, *op. cit.*

THEMIS, mission « État de droit » en Géorgie. Il s'agit de la première de ce type dans le cadre de la PESD. La mission se compose de dix experts civils internationaux et de personnel recruté sur place. Ses membres exercent leurs fonctions dans des ministères et organes du gouvernement à Tbilissi. Leur objectif majeur est l'assistance à la réforme de la justice pénale, à la lutte contre la corruption et à l'élaboration d'un code de procédure pénale, en coordination avec l'OSCE, le Conseil de l'Europe principalement[615]. Cette opération n'apparaît que comme une occasion de valoriser les programmes d'appui aux réformes, occasion déterminée par une opportunité politique, la nomination de Salomé Zurabishvili au ministère géorgien des affaires étrangères, qui est parfaitement consciente de l'ambition du COPS de tester des opérations PESD[616].

L'importance de la politique de voisinage est cruciale pour l'Union européenne : il s'agit de facto de la première politique étrangère à 25, puisque tous les États membres ont des liens privilégiés avec un ou plusieurs nouveaux voisins, qu'ils soient est-européens ou méditerranéens. De plus, cette politique, si elle repose sur des leviers traditionnels d'influence pour l'UE, elle témoigne aussi de l'émergence de l'Union européenne comme acteur sécuritaire dans les relations internationales.

Au moment où la politique de voisinage commence à être mise en œuvre, il reste à l'Union européenne à élaborer une véritable réflexion pour trouver des modes cohérents d'interaction entre sa politique de voisinage et son partenariat stratégique avec la Russie.

Le « facteur russe » a pour effet de « ralentir » l'européanisation du voisinage immédiat de l'Union. Cependant l'UE continue à mettre en œuvre sa politique étrangère tout en maintenant un certain équilibre entre les capitales des Nouveaux États indépendants et Moscou.[617]

Notamment les pays du Sud Caucase. Ceux-ci sont à part, car mis dans la politique de voisinage après les autres.

Depuis 1999[618], il n'y avait eu aucune évolution notable du cadre institutionnel européen dans lequel s'inscrit le Caucase. Seul le Parlement européen tentait de réformer la situation[619].

---

615 Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS, 22 July 2005, disponible sur http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/050722_Themis_UPDATE_3_final_briefing.pdf

616 Point de vue notamment partagé par René MILAS, fonctionnaire à la Commission, dans Guillaume DE ROUGÉ, « Perspectives d'une Politique étrangère de sécurité commune au Sud-Caucase », *Dialogues Européens* n° 6 (2006).

617 Dov LYNCH, Op. Cit.

618 Conseil de l'Union européenne ; Premier Sommet Union européenne/Caucase du Sud - Déclaration conjointe, Luxembourg, 22 juin 1999

L'impulsion vint du Concept de Sécurité européenne tel que présenté par le Haut-Représentant pour la PESC Javier Solana. Fin 2003, il plaide en effet pour la création d'une ceinture d'États de Droit aux frontières de l'UE. « Nous devrions aujourd'hui considérer avec un intérêt plus important et plus actif les problèmes du Sud-Caucase, qui sera prochainement une nouvelle région voisine de l'UE. » Les États orientaux inclus dans la Communication de la Commission du 11 mars 2003 « l'Europe élargie – voisinage : nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », sont l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie, ainsi que la Fédération de Russie, et non le Sud-Caucase, qui n'est mentionné qu'en note de bas de page. Les trois États sont finalement inclus dans la Politique Européenne de Voisinage (PEV) depuis juin 2004 après un avis du Parlement. Selon Michèle Kahn, cette décision marque un « tournant politique » dans ces relations avec le Caucase méridional[620].

En effet, l'UE a développé des programmes de coopération avec les républiques du Caucase du Sud dès leur accession à l'indépendance en 1991. Le 22 avril 1996, elle confirmait sa volonté de consolider ses liens avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie en concluant avec elles des accords de partenariat et de coopération (APC), entrés en vigueur le 1er juillet 1999 pour une durée de dix ans. Les objectifs poursuivis par chacune des parties ont alors consisté à créer un cadre approprié au dialogue politique, à soutenir la démocratie et l'économie de marché, à promouvoir leurs relations économiques et commerciales et, enfin, à fournir les bases d'une coopération dans divers domaines (juridique, social, technologique, culturel, etc.)[621].

La présence de l'UE peut aussi se démontrer par de simples chiffres : le commerce vers l'Union en 2003 constitue pour l'Arménie 36,7 % du total de ses exportations et 45,3 % de ses ventes hors CEI. Ces chiffres sont respectivement de 62,7 % et de 75,5 % pour l'Azerbaïdjan et de 33,2 % et de 64,7 % pour la Géorgie. En ce qui concerne les importations, ces indicateurs sont de 24,1 % et de 34,8 % pour l'Arménie, de 21,9 % et de 36,1 % pour l'Azerbaïdjan et de 23,5 % et de 38,4 % pour la Géorgie. En outre, de nombreux investisseurs européens se sont implantés dans les trois pays[622].

---

619 Interview de Marie-Anne Isler-Béguin, Parlementaire européen : « Le Parlement européen joue la carte du Sud-Caucase. La Commission suit ? » 22/11/2004 http://www.caucaz.com/home/breve_contenu.php?id=11314

620. Michèle KAHN, « L'Union européenne et le Sud-Caucase : un tournant politique », *Le Courrier des pays de l'Est*, mai-juin 2004, n° 1043, pp. 4-11

621 Les APC conclus entre l'UE et chacun des trois États du Caucase sont disponibles sur le site Internet de l'UE.

622 Michele KAHN, Op.Cit.

Cependant, l'Union n'a pas su retirer les dividendes politiques de son rôle et la plus grande confusion règne dans les esprits quant à ce que sont réellement l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Cette situation s'explique à la fois par des facteurs propres à la situation dans la région et par des facteurs internes propres à l'Union. Pourtant dans les États caucasiens et même en Russie, nombreux sont ceux qui souhaitent l'émergence d'une communauté euro-atlantique dans laquelle le terme *euro* ne soit pas qu'une figure de style[623].
Cependant, de par sa nature, « multiple » et « composite »[624] l'UE a du mal à faire entendre sa voix dans une région aussi instable.
Ainsi dans le contexte des « Conflits gelés », à part, peut-être dans le cas de la Transnistrie, nous n'assistons pas à de grands changements. En Géorgie, un ensemble de mesures visant à restaurer la confiance en Abkhazie et en Ossétie du Sud a commencé à être mis en œuvre à l'automne 2007 ; néanmoins, les résultats de ces démarches ont été très limités en ce qui concerne le règlement de ces conflits. De même, en dépit d'une réunion informelle entre les présidents de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, au mois de juin 2007, la résolution du conflit du Nagorno-Karabakh n'a guère progressé[625].

Dans les contextes des Conflits « gelés » et de voisinage commun –entre Russie et Union européenne, la région Mer Noire devient de plus en plus un enjeu stratégique où les deux entités à la fois coopèrent mais aussi rivalisent. La Politique européenne de voisinage de politique extérieure de l'UE semble confirmer la tendance conflictuelle – même « épisodique » -entre les deux ensembles.
La PEV met à mal, aux yeux des Russes, la relation d'égal à égal avec l'Union européenne. Dans la vision russe, cette politique n'est autre que l'exportation, dans une zone vitale pour Moscou, des valeurs européennes.

Conclusion – L'Union européenne, puissance incontournable de la région Mer Noire ?

Petit à petit, l'élargissement de l'UE en 2004 puis en 2007 a frappé d'obsolescence les structures nées 15 ans plus tôt. Tous ces projets de coopération ont été «digérés» dans l'UE, n'ayant été au final que des espaces d'attentes avant l'intégration à l'Union européenne.

---

623 www.caucaz.com 26/11/2004
624 T. DE WILDE D'ESTMAËL, *Op Cit.* note n° 8
625 Commission européenne ; Communication from the Commission to the Parliament and the Council, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007*, COM(2008) 164, Brussels, 3 April 2008

L'OCEMN ne fait pas exception. Avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, l'UE a porté sa frontière orientale sur le littoral pontique et ces deux États préfèrent dorénavant travailler avec les instruments que leur offre l'Union comme la PEV, le Partenariat oriental ou encore la Synergie Mer Noire.

Ces différentes politiques ont été lancées sous la présidence d'État comme l'Allemagne ou la Suède qui ont des intérêts en Europe orientale, ces deux pays avaient l'appui sans faille de Bucarest. La Roumanie, reprenant sa politique de toujours, s'est faite l'ardente avocate de la «Région Mer Noire» dans les structures de l'UE.

Cependant, l'Union en étendant son territoire sur les bords de la Mer Noire et en absorbant les derniers États de l'Europe du Sud-est, touche depuis 2007 au cœur de ce qui fut autrefois l'espace soviétique. Contrairement aux États qui ont intégrés l'UE dans les années 2000, mis à part les États Baltes, la durée du passé soviétique des États de la Mer Noire joue un rôle bien plus grand. Par rapport aux États d'Europe centrale et orientale et aux Balkans, l'expérience soviétique a naturellement beaucoup plus marqué le contexte social, politique et économique de l'Ukraine et même de la Moldavie. Plus que les Balkans et les États du Sud de la Méditerranée, ces pays ont connu – c'est toujours le cas en Ukraine et en Moldavie- un débat intérieur intense concernant leur identité et les priorités à définir en fonction de l'orientation choisie. Ce débat, toute proportion gardée et dans des contextes différents, peut se rapprocher de celui qui court en Russie depuis le début du XIXe siècle entre Occidentaliste et Slavophile[626]. Les premiers prônant que l'avenir se trouve à l'Ouest, les seconds considérant que la Russie a son génie propre qui, une fois écartées les influences occidentales, lui vaudra un avenir brillant.

L'Ukraine, le plus grand pays de la région, a exprimé son souhait d'accéder à l'Union à long terme. Idem pour la Moldavie et la Géorgie.

Mais le fait est que l'Union européenne fait partie depuis maintenant une dizaine d'années des nouveaux acteurs qui agissent autour de la Mer Noire. Puissance attractive, -la Turquie est candidate, la Géorgie et l'Ukraine se considèrent comme européennes-, l'Union bénéficie d'une excellente image dans la région[627].

Les négociations d'adhésion de la Turquie, l'affirmation par l'Ukraine de son « identité européenne »[628], le « désir européen » des gouvernements du Caucase, et l'arrivée enfin de

626 A ce sujet : Alexandre BOURMEYSTER, *L'idée russe entre Lumières et spiritualité sous le règne de Nicolas Ier*, ELLUG, 2001

627 Voir Salomé ZURABISHVILI 26/11/2004 http://www.caucaz.com/home/breve_contenu.php?id=136

628 « *L'Ukraine affirme ses origines et son histoire européenne »,* Jacques BLANC ; *Rapport du Sénat, la politique européenne de voisinage (rapport d'étape),* rapport d'information n° 451 (2007-2008)

l'UE dans cet espace, donne à réfléchir sur l'impact de la politique d'élargissement de l'UE sur ses voisins.

La réalité géopolitique de cette région, une zone d'ombre entre un « empire » qui s'élargit (l'Union) et un ancien empire (La Russie), rend difficile pour l'Union de s'y engager de manière constructive et juste. Si l'on veut faire une analogie, l'Union est un « empire » réticent, qui ne veut et ne peut mettre en cause la prédominance de la Russie dans ses anciennes républiques. De plus elle se compose d'États membres, dont beaucoup tiennent à instaurer des liens étroits avec la Russie. Bien consciente de cela, la Russie a souvent cherché, pour protéger ses intérêts vis-à-vis de l'Union, à faire jouer ses relations bilatérales avec les principaux États membres[629].

629 *Ibid.*

Chapitre XIII. « FACTEUR RUSSE » ET « GRAND JEU ÉNERGÉTIQUE » : LA MER NOIRE, CONFINS OU RÉGION DE L'UNION EUROPÉENNE ?

La relation entre l'UE et la Fédération de Russie s'est construite depuis la fin de la Guerre froide autour de deux grands axes : tout d'abord le programme TACIS qui est un programme d'assistance technique lancé en faveur de l'U.R.S.S. fin 1990, auquel se sont combinés, à partir d'une base bilatérale, afin de tenir compte de l'apparition de nouveaux États, les Accords de Partenariat et de Coopération[630]. Le deuxième axe constitué par trois grands textes : la communication de la Commission (1995) sur l'avenir des relations avec la Russie, le plan d'action du Conseil qui s'ensuit en novembre 1995 et la stratégie commune définie au Conseil européen de Cologne en Juin 1999.

Avec le programme communautaire d'assistance technique à la Communauté des États Indépendants (TACIS), l'Union a déterminé ses objectifs d'aide pour l'ensemble de la région – comprenant, rappelons-le, douze États avec des géographies, des cultures politiques et donc des perspectives extrêmement différentes. De ce fait, les voisins orientaux ont été mis, pour ne pas dire égarés, dans la catégorie « CEI » et « ex-Union Soviétique »[631]. La Mer Noire, entre temps, gagnait en importance alors que la division Est/Ouest s'estompait ou que les conflits en Europe du Sud-est se pacifiaient et que lentement ces parties de l'Europe étaient absorbées par l'Union européenne. Cette zone comprend, en plus des États déjà existants, ceux qui font partie du même « complexe de sécurité » : Arménie, Azerbaïdjan, Moldavie. Cette définition « prend en compte la reconfiguration géopolitique de la moitié sud de l'hémisphère nordique après le 11 septembre 2001, quand la « grande ceinture de crise » de Mauritanie au Pakistan devint visible et quand les anciennes structures Est-Ouest, Nord-Sud, Sud-est européen ou Balkans – pour en dénommer quelques-unes ont graduellement perdu leur signification géopolitique »[632].

Pour l'Union, la Mer Noire après 2003 -et la mise en place de la PEV- apparait de plus en plus comme une zone de transit énergétique dont il faut assurer la stabilité sur les côtes et

---

630 Laure DELCOUR, *La politique de l'Union européenne en Russie (1990 – 2000), de l'assistance au partenariat ?*, Logique politique, l'Harmattan, 2001

631 Dov LYNCH, « Partenaires et voisins : Une PESC pour une Europe élargie », *Cahier de Chaillot*, n°64, Sept. 2003

632 Mihail E. IONESCU, *« Sécurité et stabilité dans le bassin de la Mer Noire dans la période de l'après-guerre froide", dans La Mer Noire – une perspective millénaire aux provocations du XXIème siècle »*, Institut d'Etude politique de Défense et Histoire militaire, Bucarest, 2005, p. 210 dans Doru Cojocaru, *Géopolitique de la Mer Noire, Eléments d'approches*, diplomatie et stratégie, L'Harmattan, 2007

l'arrière-pays. Le parallèle entre la politique de Byzance, des Ottomans ou de la Russie dans la région est saisissant. Ces trois empires ont cherché tour à tour à tenir des points d'appuis sur tout le pourtour de la Mer Noire, et à pénétrer profondément dans l'arrière-pays, avec pour but de maintenir ouvert les communications et les flux, que ce soit d'esclaves, de blé, de bois ou de cuir. L'Union européenne, en communicant le 11 avril 2007 un document intitulé « *la synergie de la Mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale* »[633] qui vise à stabiliser la région pour assurer à l'Europe la garantie des flots de pétrole de la Caspienne, reprend au final la même approche.

La Fédération de Russie est dans la région le principal partenaire de l'UE, c'est sur elle que Bruxelles s'est concentrée pour gérer la transition de toute la zone. Le nombre d'États entre 1990 et 2000 a augmenté, ils sont pour la plupart instables et très souvent c'est la Russie qui tient la clef de la solution[634].

A. La relation avec la Russie ou le « Facteur Russe »

- Les années 1990 – Une coopération euro—russe ?

Au moment où elle s'engage à approfondir sa propre intégration, la Communauté européenne est confrontée à l'effondrement du système communiste à l'Est du continent. La Communauté est particulièrement « bousculée »[635] par les changements en URSS, dont le statut international de grande puissance ne peut se comparer à celui des pays d'Europe centrale, mais dont la place en Europe, contrairement à celle de ces pays ne va pas de soi. L'élaboration d'une politique à l'égard de l'URSS, puis de la Russie, représente un défi particulier pour les acteurs communautaires. C'est à l'aune des réponses que la Communauté apportera aux difficultés soviétiques qu'elle sera jugée en tant qu'acteur, capable de faire face à ses responsabilités.

Réunie en mai 1990 à Moscou pour la première fois, la commission mixte soviéto-européenne prévue par l'accord de commerce et de coopération[636] se veut le forum privilégié des relations

633 COM(2007) 160 final

634 Pierre JOLICOEUR, Aurélie CAMPANA, « Introduction : « Conflits gelés » de l'ex-URSS : débats théoriques et politiques », *Études internationales*, vol 40, n°4,2009, p.501-521

635 *Le monde nous bouscule*, Titre d'un discours prononcé par Jacques Delors peu avant le Conseil européen de Dublin de juin 1990, qui décide de mettre en place un programme communautaire d'assistance à l'URSS, cette réflexion reflète le désarroi des acteurs communautaire**s** face aux bouleversements en Europe de l'Est

636 Titre V de l'accord de commerce et de coopération. La Commission mixte, composée de représentants soviétiques et européens, présidée par un membre de la Commission européenne, se réunit une fois par an, alternativement à Bruxelles et à Moscou (article 22, paragraphe 1). Elle est chargée de veiller à l'application de l'accord de commerce et de coopération, de favoriser le renforcement de la coopération, mais aussi, plus largement, de fournir un cadre de discussion et de réflexion pour tout problème concernant les relations soviéto-européennes (article 22, paragraphe 2)

entre les deux ensembles. Or, au cours de cette réunion, la question de l'assistance n'est abordée ni par les Soviétiques, ni par les Européens[637].

De plus, la Communauté, pleinement engagée dans l'approfondissement de l'intégration européenne, ne se perçoit pas – et n'est pas perçue par l'URSS – comme l'acteur adéquat pour lancer un programme d'assistance.

Or, un mois après la réunion de la commission mixte, François Mitterrand et Helmut Kohl appellent la Communauté européenne à mettre en place, avec les États-Unis et le Japon, une aide d'urgence en faveur de l'URSS.

Il faut y voir une double initiative politique de la part des deux principaux États membres de la Communauté[638]. Premièrement, une aide internationale permettrait de stabiliser l'URSS au moment de l'unification allemande et de la reconstruction du continent. Deuxièmement, il convient d'analyser l'appel d'Helmut Kohl et de François Mitterrand dans le contexte de la construction européenne début 1990 : il faut se souvenir qu'il est lancé à la suite de la lettre à la présidence irlandaise, demandant l'organisation d'une seconde Conférence Intergouvernementale sur l'Union politique[639]. Pour le chancelier allemand et le président français, il était indispensable de renforcer l'efficacité des institutions de la Communauté et de définir et de mettre en place une politique étrangère commune en même temps qu'une monnaie unique[640].

En visite à Moscou au mois de juillet pour prendre contact avec les autorités soviétiques et évaluer leur besoins, le président de la Commission européenne préfère parler d'un *« renforcement de la coopération »* plutôt que d'une aide véritable[641] ; ainsi, pour Jacques Delors, les relations soviéto-européennes devaient se développer dans le cadre de l'accord de 1989, sans qu'il soit encore question de créer de nouveaux instruments. La Communauté semble alors désarmée face à l'évolution soviétique : sa propre construction est remise en

637 Laure DELCOUR, *Op. Cit.*

638 Comme lors de l'accord de commerce et de coopération, les motivations françaises et allemandes ne concordent pas exactement : pour l'Allemagne, il s'agit de « préparer le terrain » pour l'unification, en donnant satisfaction à l'Union soviétique ; pour la France, une action communautaire vis-à-vis de l'URSS permettrait de placer la réunification allemande sous contrôle de la CEE. S. HOFFMAN ; *French Dilemmas and stratégie in the New Europe, After the Cold War*, International institutions and State strategies in Europe, 1989-1991, pp. 127-147

639 Quelques mois après la chute du Mur de Berlin, les deux dirigeants français et allemand adressent, le 19 avril 1990, une lettre commune à la Présidence irlandaise de la Communauté européenne pour réclamer que l'on donne une véritable identité politique à la construction européenne, parallèlement aux efforts entrepris par Jacques Delors pour renforcer l'Union Economique et Monétaire et aller vers une monnaie européenne unique. Il est temps, écrivent-ils, de *« transformer l'ensemble des relations entre les États-membres en une Union Européenne. «* C'est ainsi que le Traité de Maastricht, signé en 1992, créera l'Union Européenne, dotée d'un volet politique, à travers la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC).

640 Laure DELCOUR, *Op. Cit.*

641 *LE MONDE*, « La visite de M. Delors à Moscou : Un retard dans l'aide occidentale ralentira le processus des réformes déclare M. Gorbatchev », 21/07/1990

question. Au-delà des conséquences financières et économiques, aider l'URSS implique en effet un double choix politique : accepter de remettre en cause les limites géographiques, culturelles et politiques de la CEE (ou plutôt définir de manière définitive les frontières du continent, en y incluant ou non l'URSS), et donner les moyens à la Communauté de s'affirmer comme un véritable acteur international, au moment où elle est engagée dans une étape essentielle de sa construction. Les événements d'Union soviétique empêchent la Communauté de continuer son intégration sans répondre à ces questions, sans effectuer des choix.

À Rome, le Conseil européen a invité la Commission à « *explorer l'idée d'un grand accord avec dialogue politique et coopération économique renforcée* »[642]. La Communauté s'apprête donc à définir une nouvelle approche dans ses relations avec l'Union soviétique[643].

Cependant, cette nouvelle relation est mise à mal un an à peine après le Conseil européen de Rome. En décembre 1991, la Communauté est contrainte de revoir sa réflexion sur un nouvel accord et son programme d'assistance : le pays bénéficiaire a cessé d'exister.

Le 8 décembre 1991, près de Minsk, les dirigeants de la Russie, de l'Ukraine et de la Biélorussie déclarent que « l'URSS en tant que sujet de droit international et réalité géopolitique a cessé d'exister »[644].

Fin décembre 1991, la présidence de la Communauté reconnaît la Russie comme l'héritière des droits et devoirs de l'URSS. Le 15 janvier 1992, par une troisième déclaration, la Communauté reconnait l'ensemble des États de la CEI et la Géorgie[645].

La Commission, dans deux communications présentées respectivement le 9 janvier[646] et le 26 février 1992[647], propose une politique fondée sur la différenciation entre les anciennes Républiques soviétiques. Elle part du constat suivant : la Communauté des États indépendants étant « largement inopérante »[648], une rupture entre certains de ses membres semble inévitable. L'accord de commerce et de coopération signé en 1989 avec l'URSS est alors toujours en vigueur mais il s'avère rapidement inadapté à la situation. Son inadéquation ne provient pas seulement de la disparition de l'autre partie contractante, l'Union soviétique. Elle

642 Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la Présidence, bulletin des Communautés européennes, n°12, 1990

643 L'évolution chronologique semble ici particulièrement importante. Il convient de souligner que ce changement d'approche de la Communauté a lieu avant la disparition de l'URSS. Ce rapport d'antériorité est déterminant pour la suite des relations russo-européennes. Il contraint la Communauté, en l'espace de 18 mois, à reformuler deux fois son approche à l'égard de l'URSS, puis de ses successeurs.

644 *La fin de l'URSS*, notes et études documentaires n°4958, 1992, p.134

645 Conseil de l'Union européenne ; Coopération politique européenne, *Déclaration sur la reconnaissance des Républiques de la communauté des États indépendants*, Communication à la presse P8/92, 23/12/1991

646 Commission européenne ; Communication de la Commission au Conseil, SEC (92) 39, 9/01/1992

647 Commission européenne; Communication de la Commission au Conseil, SEC (92) 373 final, 26/02/1992

648 *Ibid.*

est surtout liée à la nature de l'accord : les accords de commerce et de coopération « ne correspondent pas à la nature des liens que la CE entend nouer avec les nouvelles républiques. »[649] Pour autant, la Commission n'envisage pas de conclure avec les anciennes républiques soviétiques des accords d'association, à l'instar de ceux qui ont été signés avec les pays d'Europe centrale et orientale[650].

Après la dissolution de l'URSS, la Commission reçoit la mission de redéployer l'assistance technique sur une base bilatérale. C'est alors que le programme est baptisé TACIS. Le 11 février 1992, le protocole d'accord est signé à Moscou entre la Commission, les 11 États de la CEI et la Géorgie. Il prévoit la définition des priorités sur une base bilatérale dès 1992[651].

Ce seront les Accords de Partenariat et de Coopération. Le fondement de cette nouvelle relation est essentiellement politique[652]. La Russie se voit en effet intégrée dans un espace européen démocratique. Les objectifs de l'accord, mentionnés à l'article 1er, incluent le renforcement des libertés politiques et économiques et le soutien aux efforts accomplis par la Russie pour consolider la démocratie. L'article 2 rappelle l'attachement des deux parties au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, et précise le contenu des obligations dans ce domaine, en se référant notamment à l'acte final d'Helsinki et à la Charte de Paris pour une nouvelle Europe. Cet article est loin d'être une simple déclaration d'intentions. Son application est garantie par une clause de suspension des droits et obligations prévues par l'accord en cas de violation des principes mentionnés[653]. Cette conditionnalité politique stricte trouve son origine dans une résolution du Parlement européen, votée en 1990[654].

L'APC instaure entre les parties une véritable *« coopération politique »* grâce à la mise en place d'un dialogue régulier qui a vocation à se déployer à différents niveaux, y compris les plus élevés. La présence de ce dialogue politique au sein de l'APC[655] si elle traduit la volonté de l'Union d'aborder au sein d'un même instrument juridique toutes les dimensions des

649 *Ibid.*

650 Ces accords, appelés également « accords européens », s'articulaient à l'origine autour de trois piliers. Ils prévoient à la fois un dialogue politique régulier au plus haut niveau, une coopération économique, financière et culturelle très large, assortie d'une harmonisation progressive des législations, et enfin une libéralisation progressive de la circulation des biens et une libéralisation partielle de la circulation des travailleurs et des services. Juridiquement, les accords européens se fondent sur l'article 238 du traité de Rome ; en vertu de l'article 228 paragraphe 3 du traité, ils requièrent l'avis conforme du Parlement.

651 Point 3 du Protocole d'accord.

652 Laure DELCOUR, *La politique de l'Union européenne en Russie (1990 – 2000), de l'assistance au partenariat ?*, Logique politique, l'Harmattan, 2001

653 Article 107 de l'A.P.C.

654 Journal officiel des Communautés européennes : Résolution relative à « l'évolution dans les pays d'Europe centrale et orientale, y compris l'Union soviétique », 13/07/1990, n°C231, 17/07/1990

655 Titre III de l'A.P.C.

relations avec la Russie, entraîne cependant mécaniquement l'intervention des États membres aux côtés des Communautés pour conclure l'APC.

Sans doute l'Union européenne, nouvellement créée par le traité de Maastricht**,** rassemble- t-elle pour la première fois les aspects économiques et politiques de la construction européenne mais elle le fait de manière « bancale », en les isolant dans des « piliers » obéissant à des logiques différentes[656]. L'Union en tant que telle n'a pas la personnalité juridique, seules les Communautés en disposent. Aucune disposition du TUE ne prévoit la conclusion d'accords en matière de justice et d'affaires intérieures : ils ne sont prévus qu'en matière communautaire et donc circonscrits au seul premier pilier. Les États ont marqué leur accord « pour agir collectivement sur la scène internationale » mais non pas pour disparaitre en tant qu'acteurs juridiquement distincts[657]. Même, s'ils doivent, selon la jurisprudence de la Cour, exercer leurs compétences dans le respect du droit communautaire, on est bien en présence de compétences « retenues » c'est-à-dire que les États ont conservé leur compétence dans le domaine de la PESC[658]. Ces dispositions présentes dans l'A.P.C rendent celui-ci original par rapport aux accords signés avec les États d'Europe de l'Est. Celle-ci est encore renforcée le 22 février 1995 par une proposition de règlement[659] adoptée par la Commission. Cette proposition a le souci de tenir compte des critiques et des remarques exprimées notamment par le Parlement européen : elle suggère ainsi de renforcer dans le programme TACIS la conditionnalité politique et la dimension environnementale, thèmes chers au Parlement. En novembre 1995, le Parlement donne un avis favorable à la proposition de la Commission, en y ajoutant toutefois des amendements[660].

---

656 Jean RAUX et Vladimir KOROKINE (Dir.), *Le partenariat entre l'UE et la Fédération de Russie*, Edition Apogée, 1998

657 J. CLOOS, G. REINESH, D. VIGNES et J. WEYLAND, *Le traité de Maastricht : genèse, analyse, commentaire*, Ed. Bruyland, Bruxelles 1993, p. 115

658 *Ibid.*

659 CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE ; Proposition de règlement (EURATOM, CE) du Conseil, COM (95) 12 final, 12/04/1995, J.O.C.E. n°C134, 01/06/1995

660 Le rapport de P. PEX propose ainsi le renforcement de la démocratie via de nouveaux programmes, la prise en compte de l'environnement par le financement d'audits écologiques, le renforcement de la coopération transfrontalière via un co-financement par les programmes Phare et Interreg. Sur le plan de la gestion, le rapport demande un suivi et une évaluation qualitative pour les projets en cours de réalisation, l'association des bénéficiaires à la gestion financière des projets et pas seulement à leur préparation, l'identification et la préparation des projets au niveau régional. Surtout, le Parlement demande à être consulté avant que le Conseil ne prenne des mesures en cas de non-respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Parlement européen, *Rapport sur la procédure de concertation prévue dans la déclaration commune du 4 mars 1975 du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, relative à l'orientation commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'un règlement (EURATOM, CE) du Conseil relatif à la fourniture d'une assistance aux nouveaux États indépendants et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie*, Commission des relations économiques extérieures, Rapporteur Peter PEX, (COM(95)0012)

Ainsi, l'APC met en place les conditions institutionnelles du dialogue politique. En instaurant une série de rencontres à tous les niveaux et à des rythmes divers[661], l'accord met en place une « mécanique » de la coopération nécessaire à l'établissement d'un langage commun et ouvre la porte à une diversification des thèmes du dialogue. L'APC avec la fédération de Russie a une dimension politique marquée : il incorpore un dialogue politique, comporte une clause dite démocratique et sa finalité est fondamentalement politique. Cependant, bien que les États de l'Union conservent leurs compétences en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'existence de ces éléments politiques n'implique pas pour autant automatiquement l'exclusion de toute intervention de la Communauté[662].

Un autre élément de politisation de l'APC réside dans la présence d'une clause dite démocratique (art.2) qui prévoit que « le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme consacré notamment par l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris pour la nouvelle Europe inspire les politiques intérieures et extérieures des parties et constitue un élément essentiel du partenariat et du présent accord »[663].

- L'« élargissement » des pouvoirs de l'Union

L'étendue des questions traitées par l'APC avec la Russie mais aussi avec les autres États issus de l'ex-URSS, amène donc la Communauté à outrepasser les pouvoirs que les Traités lui ont attribués. Ce qui amène d'autres institutions européennes -et notamment la CJCE- a poser des bornes juridiques concrètes aux pouvoirs de la Commission. Ainsi la Cour par son avis 2/94 du 28 mars 1996 relatif à une éventuelle adhésion de la Communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme[664], affirme qu' « aucune disposition du traité ne conférait aux institutions communautaires de manière générale le pouvoir d'édicter des règles ». En effet, la Communauté, reposant sur le principe d'attribution des compétences ne peut s'engager que si des fondements l'y autorisent. Or, ceux-ci, aux termes du traité de Maastricht et de la jurisprudence de la CJCE, ne lui permettent pas d'englober tout le champ des relations extérieures tant économiques -et surtout- politiques où les États conservent certaines compétences[665].

---

661 Au niveau des chefs d'État, les sommets UE-Russie se tiennent deux fois par an ; les Conseils, au niveau ministériel, une fois par an, les Comités d'experts, autant de fois qu'il est nécessaire ; et la Commission parlementaire mixte dont l'accord ne spécifie pas le rythme des rencontres et qui formule des recommandations au Conseil de coopération.

662 Jean RAUX et Vladimir KOROKINE (Dir.), *Op. Cit.*

663 J. DHOMMEAUX, *Le partenariat sous condition : la clause de conditionnalité « droits de l'homme »*, dans *Ibid.*

664 Cour de Justice des Communautés européennes, Rec. 1996, p. I-1783

665 *Op.cit.*

Puis l'avis 1/94 de la Cour de Justice concernant l'étendue de la compétence communautaire au titre de l'article 113 laissé en l'état par le Traité de Maastricht, a entrainé une reconsidération délicate des fondements de l'APC avec la Russie. Il résultait en effet de cet avis, rapidement confirmé par un autre[666], que seuls les échanges de marchandises et les services transfrontières procédaient de la politique commerciale commune[667].

En fait les raisons profondes de ces débats sont à rechercher dans la volonté du Conseil, et par-delà des États, de circonscrire l'étendue de la Politique commerciale commune. La Communauté, en effet, y dispose d'une compétence exclusive de « principe ». En effet, la notion de compétence exclusive reste encore floue lors de la signature des APC et donne lieu à des interprétations diverses, c'est donc la Cour qui a posé les conditions de l'exercice de ces compétences[668].

La procédure d'adoption des accords communautaires est régie, selon leur objet, par les dispositions de l'article 228 CE ou par celle**s** de l'article 101 CEEA[669], ainsi que l'Art. 95 CECA, puisque les trois communautés en font partie[670] ; ces dispositions s'appliquent à l'APC. Néanmoins la présence à leur coté des États membres et le fait que la compétence ne soit pas exclusivement communautaire entrainent des perturbations dans le processus prévu dans les traités, spécialement un allongement considérable de la phase de conclusion de l'accord. L'APC n'est ainsi entré en vigueur que le 1er décembre 1997 au terme d'un parcours marathon de plus de cinq ans[671] !

Au niveau communautaire, l'entrée en vigueur de l'APC nécessitait une double décision : celle du Conseil relative à la conclusion de l'accord adoptée à l'unanimité, sur proposition de la Commission au titre du traité CE, mais aussi une décision de conclusion de la Commission

666 Cour de Justice des Communautés européennes ; *Avis 2/92 du 24 Mars 1995 relatif à la compétence de la Communauté ou de l'une de ses institutions pour participer à la 3e décision révisée du Conseil de l'OCDE relative au traitement national.* (Rec. p. I-525)

667 Article 113 TUE

668 Jean RAUX et Vladimir KOROKINE (Dir.), *Op. Cit.*

669 L'article 228 CE donne compétence au Conseil pour conclure les accords, contrairement à l'article 101 Euratom qui prévoit la conclusion des accords par la Commission, avec approbation du Conseil ; dans les deux hypothèses toutefois, la négociation revient à la Commission.

670 Le traité CECA ne prévoit pas de dispositions particulières en matière d'accords externes mais il est en général fait référence à l'article 14 de la Convention relative aux dispositions transitoires qui prévoit que la Commission/Haute Autorité négocie en qualité de mandataire des États, sur instruction du Conseil des accords devant être conclus par ce dernier. Toutefois, la décision de conclusion ne s'y réfère pas et vise l'article 95, ce qui implique une conclusion par la Commission après avis conforme du Conseil et consultation du Comité CECA.

671 Laure DELCOUR, *La politique de l'Union européenne en Russie (1990 – 2000), de l'assistance au partenariat ?*, Logique politique, l'Harmattan, 2001

exigée par les traités CECA et Euratom. Ces décisions ne pouvaient intervenir sans un avis conforme du Parlement européen[672] estimé nécessaire sur la base de l'article 192 CE.
Indépendamment du « préalable » parlementaire au niveau de l'Union, la décision du Conseil relative à la conclusion de l'APC et celle de la Commission ne pouvaient être prises avant que tous les États membres ne se soient prononcés sur cet accord mixte, procédant aussi de leur compétences, et n'aient notifié l'accomplissement de ces procédures au Conseil.
Chacun des 12 États membres signataires de l'APC a ainsi dû procéder l'un après l'autre à son approbation. Afin d'éviter tout vide juridique contractuel entre les deux parties, l'article 112 alinéa 3 de l'APC précise que l'accord de commerce et de coopération commerciale et économique entre la CEE et la CEEA d'une part et l'ex-URSS d'autre part ne disparaitra, excepté pour le commerce des matières nucléaires (art. 22 § 1, 3,5), qu'à la prise d'effet de l'APC.
Ainsi, la coopération prévue dans l'accord de 1989 avec l'ex-URSS s'est poursuivie. Sans doute les domaines visés sont-ils beaucoup moins nombreux que dans l'APC mais le programme TACIS, sur une base unilatérale, a permis de développer des coopérations dans de vastes domaines, anticipant en quelque sorte sur l'APC.

Certes, l'imbroglio institutionnel que nous venons de décrire –dû à l'exceptionnelle étendue des domaines couverts par l'APC- a retardé la ratification de ce « véritable accord », mais elle n'est que partiellement à l'origine des délais inhabituellement longs entre la signature de l'accord principal et l'entrée en vigueur de l'accord intérimaire. Cette situation s'explique pour des raisons non pas institutionnelles mais fondamentalement politiques. En effet, la guerre en Tchétchénie et les atteintes répétées aux droits fondamentaux ont amené le Conseil de l'Union à différer la signature de l'accord paraphé en décembre 1994 ; celle-ci n'est intervenue que le 17 juillet 1995, en échange d'engagements jugés acceptables pour satisfaire aux trois conditions préalables fixées par l'Union, cessez- le- feu immédiat, envoi sur place d'observateurs de l'OSCE, recherche d'une solution pacifique au conflit.

672 JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES : C 339 du 18/12/1995p. 45

- L'Union, émergence d'un acteur sécuritaire en Mer Noire ?

En novembre 1995, l'UE adopta l'une de ses premières positions communes[673] qui identifiait cinq secteurs-clés pour les relations futures entre l'UE et la Russie devenues voisines par l'adhésion de la Finlande à l'Union : contribution aux réformes démocratiques, coopération en matière d'économie, de sécurité, de politique étrangère, et enfin en ce qui concerne la justice et les affaires intérieures. Sur la base des priorités définies dans la position commune, l'Union adopte en mai 1996 son « plan d'action » pour la Russie[674].

L'année 1998 marque un premier tournant dans la qualité des relations entre l'Union européenne et la Russie. L'entrée en vigueur de l'APC et du traité d'Amsterdam, les crises financière et gouvernementale russes d'août 1998, l'intervention de l'OTAN au Kosovo en mars 1999 et enfin l'ascension de Vladimir Poutine au Kremlin contribuèrent graduellement à insuffler dans la relation euro-russe une substance nouvelle.

En effet, l'émergence de situations de crise (crise politique et économique en Russie ; crise stratégique en Yougoslavie et, par extension, entre l'Alliance atlantique et la Russie) remit en question le partenariat existant : tandis que Moscou exhibait ses faiblesses en matière de gestion de l'État, Bruxelles prenait acte de son impotence politique et stratégique dans la gestion de conflits européens.

Soucieuse de revêtir les habits neufs de la PESC, l'Union européenne voulut placer le nouvel instrument dont elle s'était dotée – la stratégie commune – sur un plan relativement consensuel. Les questions que posait alors la situation politico- économique sur le développement de la Russie étaient assurément de nature à appeler une nouvelle réflexion globale sur l'attitude à adopter à son égard. La première stratégie commune de l'Union européenne fut donc élaborée au cours de l'hiver 1998 et promulguée à l'occasion du sommet de juin 1999. Pendant ce temps, le déroulement des opérations au Kosovo (de mars à mai 1999), qui succédait aux accords conclus au sommet franco-britannique de Saint-Malo sur la défense européenne, conforta l'idée d'une coopération stratégique euro-russe[675] c'est ainsi que

---

673 Commission européenne; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *l'Union européenne et la Russie : relations futures* ; *projet de position commune du Conseil sur les objectifs et priorités de l'Union européenne à l'égard de la fédération de Russie*, – COM(95) 223, Bull. UE 5-1995, *point 1.4.78* et Conseil de l'Union européenne ; *Conclusions du Conseil concernant la stratégie sur les relations UE-Russie*, Bull. UE 11-1995

674 Commission européenne ; *Plan d'action de l'Union européenne pour la Russie*, dans : Europe documents, n°1987 du 16 mai 1996 et *conclusions sur sa mise en œuvre*, Europe documents n° 2019 du 9 janvier 1997.

675 Dov. LYNCH, « La Russie face à l'Europe », dans : *Cahiers de Chaillot* n°60 Paris, mai 2003

la stratégie commune évoqua pour la première fois l'idée d'une participation de la Russie dans certaines missions menées sous l'autorité de l'UEO[676].

Aux buts stratégiques énoncés par l'Union[677], Moscou opposa sa propre hiérarchie d'objectifs : mise en place d'un monde multipolaire, responsabilité partagée des États européens pour le continent, et sécurité économique de la Russie[678]. Au-delà de cette divergence de vues, l'émergence même d'une dimension sécuritaire revêt pour Moscou une importance particulière. Ce n'est en effet qu'à cette condition que l'Union peut apparaître comme un acteur complet, et un partenaire crédible pour la Russie.

Le renforcement substantiel de la coopération en cette matière lors des sommets Union européenne-Russie d'octobre 2000 et 2001, s'inscrivait dans la ligne des intérêts russes mais alimentait également son espoir de prendre une place dans l'élaboration même d'une politique européenne de défense[679].

La Russie se considère comme un partenaire particulier de l'Union. Sa spécificité se fonde à la fois sur sa position géographique et sur son rôle comme acteur global sur la scène internationale. La Russie entend donc développer avec l'Union une coopération qui prenne en compte cette dimension globale et qui se développe d'égal à égal. Pour cette raison, la Russie a, finalement[680], plutôt bien accueilli les avancées de la Politique européenne de sécurité et de défense depuis le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999. Dmitri Trenin montre que

---

676 Conseil de L'Union européenne ; *« Stratégie commune du Conseil européen du 4 juin 1999 à l'égard de la Russie »* (1999/414/CFSP), Journal officiel des Communautés européennes (24 Juin 1999, L157/1-9, point 2.3.2. § 3.

677 *Ibid.*

678 Stratégie de développement des relations de la Fédération de Russie avec l'Union européenne pour le moyen terme (2000-2010), Moscou, octobre 1999, disponible sur http://www.eur.ru

679 La volonté de la Russie de participer aux phases préparatoires des décisions en matière de sécurité européenne se retrouve dans la relation avec l'OTAN, où son souhait fut matérialisé par l'établissement du Conseil OTAN-Russie créé lors du sommet de Rome le 28 mai 2002. Ceci étant acquis, les démarches entreprises auprès de l'UE pour l'octroi d'un statut équivalent dans le domaine de la PESD furent repoussées avec fermeté. I. FACON, *Les relations de sécurité entre l'UE et la Russie. Une nouvelle donne ?* dans *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité,* sous la direction de Tanguy et Laetitia SPETSCHINSKY, Institut d'études européennes, 2004

680 La Russie est d'abord restée silencieuse sur cette évolution. La stratégie de moyen terme de la Russie à l'égard de l'Union européenne (2000-2010) prévoit d'ailleurs de définir une position sur « l'identité de défense de l'UE. « Cf. *Stratégie de Moyen terme à l'égard de l'Union européenne (2000-2010*), www.mid.ru. Dans Laure DELCOUR ; « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », colloque CERI-MGIMO sur *La Russie et la nouvelle Europe : dynamiques nationales et transnationales*, Paris en juin 2005.

ce renforcement de la puissance européenne coïncide avec la volonté russe de promouvoir un monde multipolaire[681].

La Russie percevait l'Union européenne de manière beaucoup plus positive que les autres acteurs sécuritaires de l'Occident, en particulier l'OTAN. Ainsi, elle voyait dans le développement d'une politique européenne de défense un contrepoids aux initiatives de l'Alliance atlantique dans l'espace post-soviétique ou à l'encontre de pays alliés, qu'elle condamne sans réserve[682].

L'objectif stratégique que se sont fixées l'Union européenne et Moscou, se dégage alors avec une relative netteté. La Russie, trop imposante et trop convaincue de son potentiel, ne peut ni ne veut être intégrée : elle veut au contraire constituer elle-même le noyau d'une autre intégration[683]. C'est la position qu'elle présente à l'Union européenne et qui s'inscrit dans la vision d'une Russie « eurasienne ». Les barrières consulaires, économiques, commerciales, techniques, qui existent entre elle-même et l'Europe occidentale doivent donc être abolies non pas pour lui permettre d'intégrer l'Europe, mais pour qu'elle puisse y être « incorporée »[684]. Tandis que les fonctionnaires européens demandent des efforts et des concessions dans la ligne des « valeurs partagées », la Russie exige une politique adaptée à sa spécificité. Il y a là un décalage fondamental entre les partenaires, dont l'importance doit être prise en compte.

Ce décalage de perception entre Russes et Européens va mettre à mal le partenariat stratégique. A cela, vient s'ajouter la question du voisinage commun qui va être de plus en plus, à mesure que l'UE s'y engage, le sujet de malentendus voire de frictions entre les deux partenaires.

B. Le nouveau Grand Jeu : La Russie, les États-Unis et l'Union européenne

- La Mer Noire : zone de transit énergétique

La Politique de Voisinage à partir de 2003 constitue une épreuve dans les relations entre Bruxelles et Moscou. L'affirmation par la mise en place le 11 avril 2007 d'une « Dimension

---

681 Dmitri TRENIN, « The EU's Rapid Reaction Capabilities: A Russian Perspective », *ISS/CEPS European Security Forum*, 10 September 2001, http://www.eusec.org. L'importance accordée par la Russie à la construction d'un monde multipolaire est clairement affirmée dans la *Stratégie à moyen terme à l'égard de l'Union européenne* et dans la *Conception de politique étrangère de la Fédération de Russie*, approuvée par le Président Poutine le 28 juin 2000, www.mid.ru. Dans Dimitri TRENIN, *Ibid.*

682 C'est le cas en particulier pour l'intervention de l'OTAN au Kosovo, quelques mois seulement avant le Conseil européen d'Helsinki.

683 JEIH, 2005/Volume 11, page 61.

684 O. SCHUETT, "Russia and Europe balancing cooperation with integration", *discussion papers in German Studies*, n°IGS 98/1, University of Birmingham, Institute for German Studies, Birmingham, 1998, p.29, cité dans M. WEBBER, *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?*, Macmillan, Basingstoke, 2000, p.42.

Mer Noire » de l'Union européenne par le biais d'une « Synergie Mer Noire » illustre la volonté de l'Union de s'engager plus avant dans la région. Cette volonté qui n'avait pas été réellement claire même après la mise en place de la PEV est motivée par des considérations d'ordre géopolitique et notamment énergétique. Entre temps, la Mer Noire est apparue comme un espace maritime de transit pour le pétrole et le gaz à destination de l'UE. En plus d'une zone à soustraire à l'influence russe. Bien que s'engageant avec prudence, l'UE en « officialisant » la Mer Noire comme objectif confirme sa volonté de faire de la « géopolitique ». Au reste, son action en Europe Sud-orientale, plus que tout autre région du monde, était motivée essentiellement par des questions de « géopolitique », la « Synergie Mer Noire » et les motivations qui se tiennent derrière n'en est que la continuité.

La Mer Noire, par sa connexion via le Caucase Sud avec l'espace caspien et l'Asie centrale est une zone où l'UE ne peut se permettre de faire preuve de faiblesse. En effet, depuis la déclaration de Messine stipulant que : « […], les six Ministres se sont mis d'accord sur les objectifs suivants : […] La mise à la disposition des économies européennes d'énergie plus abondante à meilleur marché… »[685] la création d'un marché énergétique stable et bien approvisionné est l'un des défis majeurs de l'Union. Or c'est au sud de la Mer Noire, entre Asie et Moyen Orient, que se joue le contrôle des sources énergétiques du XXIème siècle.

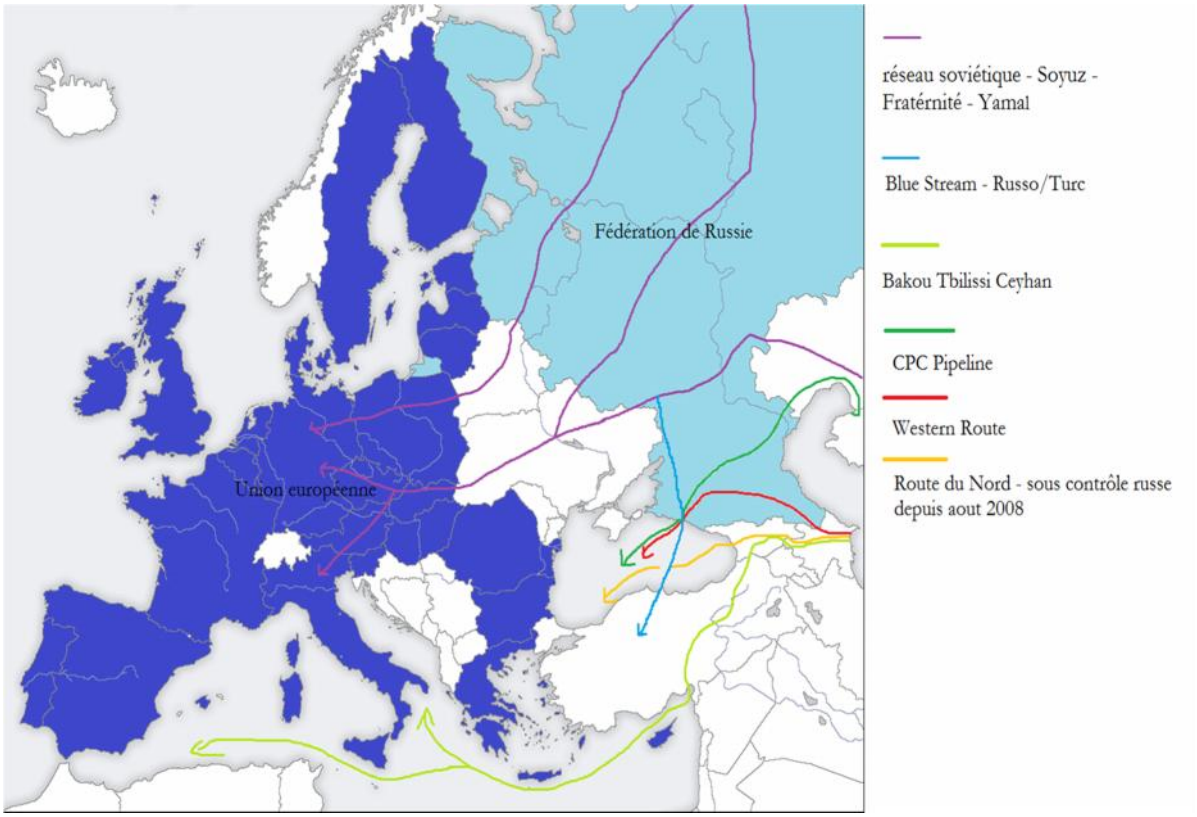
Dans ce nouveau « Grand Jeu », qu'elle est la place de la Mer Noire et le rôle de l'Union européenne ?

On ne peut comprendre l'importance de la Mer Noire sur le plan énergétique si l'on ne saisit pas son importance dans le désenclavement des zones pétrolifères de la Caspienne et dans le système d'acheminement du gaz et du pétrole d'Asie centrale vers l'Occident en général et vers l'Union européenne en particulier. En effet, l'espace Mer Noire n'est pas un espace clos, déconnecté. Bien au contraire. Il est directement en lien avec le nouveau Grand Jeu énergétique qui s'est engagé autour de la Caspienne.

Aux jeux d'influence entre l'Empire des Tsars et l'Empire Britannique, entre Union soviétique et Occident, succède une lutte entre la Russie, les États-Unis et l'Union européenne, auxquels s'ajoutent des acteurs locaux désireux de tirer leur épingle du jeu.

685 Déclaration de Messine de 1955

La Mer Noire, connectée à l'Union européenne



Déjà en 1926, alors que le Caucase vivait depuis six ans sous régime soviétique, le correspondant américain Louis Fisher écrivait :

« il serait triste de voir comment la force magnétique du pétrole attirera de grandes armées vers le Caucase ; il sera fascinant d'observer comment les compagnies pétrolières mobiliseront leurs réserves de diplomatie pour mener bataille autour des tapis verts et dans les coulisses (...) ; il devrait être édifiant d'étudier à quel point la politique étrangère des nations, en matière de reconnaissance, de crédits ou d'autres choses encore, est influencée par ce lubrifiant et cet urticant – le pétrole »[686].

Trois quart de siècle plus tard, les armées des grandes puissances ont établi de nouvelles bases dans le Caucase. Les compagnies pétrolières sont de retour à Bakou. Et la politique des puissances dans cette région du monde, des États-Unis à la Russie, de la Chine à l'Iran, la Turquie ou l'Union européenne, dépend d'abord de ce même lubrifiant. Le destin des nations du Caucase et au-delà de toute la région de la Mer Noire, en est largement imprégné.

686 Eric HOESLI, *A la Conquête du Caucase, Epopée géopolitique et guerre d'influence*, édition des Syrtes, 2006

- La Russie

Avec l'accession de Poutine au pouvoir et la mise au pas des grands majors pétroliers et gaziers par le Kremlin, la Russie semble de plus en plus vouloir faire de l'énergie son principal levier politique dans son « étranger proche » et face à l'UE. Pour la Russie « le gaz et le pétrole sont [ses] deux seuls alliés […] sur la scène internationale »[687].

L'effondrement de l'Union soviétique n'a nullement apaisé « la nostalgie de la puissance » de la Russie, ni fait disparaître sa volonté de maintenir une influence prépondérante dans les ex-frontières de l'ancienne URSS ; un ensemble qu'elle persiste à considérer comme étant son « étranger proche ». Le préambule du « Plan stratégique de la Russie concernant ses relations avec les États membres de la Communauté des États indépendants » est sans ambiguïté à cet égard : « Les intérêts vitaux de la Fédération de Russie sont liés à l'évolution de la Communauté des États indépendants (CEI) ; les relations de ses membres constituent un facteur essentiel pour l'intégration de la Russie dans les structures politiques et économiques mondiales »[688].

Si l'instrumentalisation de la CEI permet à la Russie d'assurer ses « intérêts vitaux », il est tout aussi manifeste que Moscou est tenté de recourir à sa situation quasi monopolistique dans l'approvisionnement énergétique de ses anciennes républiques pour mettre au pas les républiques du Caucase Sud et le bloc Ukraino-Moldave.

Les crises dans le Caucase depuis 1990 s'expliquent en grande partie par l'interférence du « facteur pétrole » de la mer Caspienne et les tentatives des différentes grandes puissances pour en prendre le contrôle[689].

L'exploitation du brut dans la région de Bakou « remonte à la plus haute Antiquité », mais ce n'est qu'en 1879 que le premier forage d'envergure y fut réalisé[690]. Quant au pétrole de la mer Caspienne, il n'a été extrait, en *offshore* – une première au monde –, qu'à partir de 1920, dans la zone de la presqu'île d'Apchéron, à proximité de Bakou[691]. Cependant, la « ruée vers l'or noir » à laquelle nous assistons actuellement n'est pas motivée par la mise à jour de nouveaux gisements. Sont en jeu les bouleversements géopolitiques intervenus dans cette région par le fait que les ressources en hydrocarbures de cette « mer » pourraient servir à assurer

687 Laure MANDEVILLE, « regards sur la Russie », colloque « Géopolitique de la Mer Noire : enjeux et perspectives » 3 juin 2008, Ambassade de Roumanie en France

688 Ce « Plan » a été publié le 14 septembre 1995. Claire MOURADIAN, « La CEI : un nouvel acteur sur la scène internationale », *Problèmes politiques et sociaux*, no 760, 12 janvier 1996, Paris, La Documentation française, 83 p. pages 22 à 25.

689 Nader JALILLOSOLTAN, *Le Caucase et les enjeux pétroliers de la mer Caspienne*, Faculté de Droit de Besançon, 2000

690 Georges AYACHE, *Dictionnaire du pétrole*, Paris, éditions Le Sycomore, 1981, 222 p. page 28.

691 *Ibid.*, p. 147.

l'indépendance économique des nouveaux États. Les ressources seraient exploitées de manière beaucoup plus substantielle que par le passé.

L'effondrement de l'Union soviétique a été très vite interprété comme un vide géopolitique dans le Caucase et en Asie centrale, incitant certains États à le combler. L'Iran et la Turquie ont été les plus prompts à se lancer dans cette entreprise. Historiquement et ethniquement proches des peuples de ces régions[692], ces deux États ont caressé le rêve de retrouver l'influence qu'ils y exerçaient autrefois. Néanmoins, il s'est très vite avéré que ces puissances régionales n'avaient ni le modèle satisfaisant – « panislamisme » pour l'une, « panturquisme » pour l'autre[693] – ni même les moyens adéquats leur permettant d'attirer les peuples de ces régions et de « remplacer » l'URSS. Sans se départir, toutefois, de leur objectif, ces deux pays ont dû composer avec l'irruption d'autres États sur cette nouvelle scène de confrontation internationale.

Indubitablement, l'importance stratégique et économique de ces régions ne pouvait laisser les grandes puissances dans une posture d'attente prolongée. Après avoir été, en raison de l'anarchie post-soviétique, à la marge de ce « jeu », la Russie s'est repositionnée sur l'échiquier ; elle a affirmé ses ambitions dans ces régions situées de part et d'autre de la mer Caspienne en estimant qu'elles constituaient sa « chasse gardée »[694].

La question de la souveraineté sur le pétrole et sur son partage entre les États intéressés a débouché sur une controverse juridique : qu'elle était la nature légale de la mer Caspienne ? L'interrogation porte sur la qualification de cette étendue d'eau en lac ou en mer fermée. Le statut de lac ne fait pas totalement abstraction de la question de la propriété des gisements mais, en impliquant une possession indivise, suppose un partage égal du pétrole entre les États riverains. En revanche, si l'on considère la Caspienne en tant que mer fermée, le principe d'égalité doit être écarté au profit de celui d'équité. En effet, les règles applicables en la

---

692 Les peuples du Caucase et de l'Asie centrale pratiquent, en grande majorité, des langues et dialectes appartenant à la famille des langues turques. Néanmoins, durant des siècles, ces territoires ont fait partie de l'empire perse ou bien se trouvaient dans son giron et sous son influence directe ; d'où la présence, dans des zones peuplées de turcophones, d'importants centres persanophones : Samarkand, Boukhara (Ouzbékistan), Achkhabad (Turkménistan), etc.

693 Les bases de la politique turque vis-à-vis des NEI turcophones avaient déjà été posées par Atatürk. Ainsi on retrouve celles-ci dans cette déclaration qu'il a faite le 29 octobre 1933 :

« Aujourd'hui, l'URSS est notre ami, voisin, allié. Nous avons besoin de cette amitié et de cette bonne entente. Personne ne peut prédire dés aujourd'hui ce qu'il en sera demain. Cet Empire peut se disloquer comme l'Empire Ottoman, l'Empire austro-hongrois : les États qu'il tient aujourd'hui en main peuvent lui échapper. […] Cet Empire Russe tient en main des frères à nous avec lesquels nous avons en commun une langue et une croyance. […] Nous ne pouvons attendre qu'eux, « les Turcs de l'extérieur » se rapprochent de nous. Nous devons nous rapprocher d'eux » dans Garip TURUNÇ, *La Turquie aux marches de l'Union européenne*, préface de Maurice Catin, L'Harmattan, Collection Histoire et perspectives méditerranéennes, 2001, page 40

694 Anne DE TINGUY, « La Russie en Transcaucasie : chef d'orchestre ou médiateur ? », in M.R. Djalili (dir.), *Le Caucase post-soviétique : la transition dans le conflit*, Bruxelles, Bruylant/LGDJ, 1995.

matière sont celles de la Convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer, lesquelles prévoient la notion des eaux territoriales et les droits souverains de chaque État sur ses fonds marins[695].

En l'absence d'accord entre les parties[696], le problème du statut juridique de la mer Caspienne demeure. Toutefois, la raison d'être de cette controverse, au-delà de la simple question juridique, est en grande partie liée à l'incertitude entourant l'importance des gisements et la part revenant à chaque État riverain. Tout est question d'estimations qui, bien que variant d'une source à l'autre, situent l'importance des réserves d'hydrocarbures de la mer Caspienne entre celle de la mer du Nord et celle du Moyen-Orient. En effet, selon les chiffres les plus plausibles, les réserves prouvées en pétrole et en gaz de la mer Caspienne placent ces gisements au deuxième rang mondial, loin derrière ceux du golfe Persique et de son pourtour. En revanche, les spéculations sont assez vives quant aux réserves possibles. La fourchette d'estimation se situe entre 7 et 10 milliards de tonnes pour les Russes, entre 7 et 14 milliards pour les Européens et entre 13 et 28 milliards pour les Américains[697]. Ces derniers chiffres, avancés par le Département américain de l'énergie[698], sont contestés par « la plupart des responsables du secteur pétrolier (selon lesquels) le potentiel de la Caspienne ne dépasserait pas un dixième de celui du Moyen-Orient (66 % des réserves prouvées mondiales de pétrole, 33 % pour le gaz »[699].

Pourquoi cette tendance américaine à gonfler les chiffres ? En procédant à un tel surenchérissement, les États-Unis confèrent à la question pétrolière un rôle central et déclarent la région comme étant « stratégiquement vitale ». Par conséquent, en prétendant assurer leurs intérêts stratégiques, ils justifient leur implication dans le « *grand jeu* ». Dès lors, « il est clair que l'exploitation du pétrole de la Caspienne n'est pas une fin en soi, mais que c'est bel et bien un élément d'une stratégie américaine qui vise un objectif plus ambitieux : rester l'acteur

---

695 David ALLONSIUS, *Le Régime juridique de la mer Caspienne. Problèmes actuels de droit international public*, Paris, LGDJ, 1997

696 Au cours d'une réunion des États riverains de la mer Caspienne à Achkhabad, les 11 et 12 novembre 1996, la Russie a reconnu à chaque État le droit d'exercer sa souveraineté sur une bande de 45 milles marins ; la zone qui se trouve au milieu de la mer devant être considérée en tant que propriété commune. L'Azerbaïdjan et le Kazakhstan ont refusé de signer la Déclaration finale de la réunion. Plus tard, en février 1998, la Russie a avancé un projet de convention sur le statut légal de la Caspienne, en proposant le partage des fonds sous-marins tout en maintenant les eaux sous juridiction commune. L'Azerbaïdjan s'est opposé à cette solution. Arnaud DUBIEN, « Pétrole et gaz du Bassin caspien : de nombreuses incertitudes », *La Revue internationale et stratégique*, été 1999, no 34, pp. 75-91 notamment pages 84 et 85.

697 Alain GIROUX, « La Caspienne : un 'gâteau pétrolier ' à partager », *Le courrier des pays de l'Est*, octobre 1997, no 423, pp. 5-15, notamment p. 8.

698 Cf. le site de la *United States Energy Information administration :* www.eia.doe.gov/emen/cabs/caspfull.html.

699 Arnaud DUBIEN, *Op. Cit.*

principal dans cette région »[700]. Tout à l'opposé, les estimations basses présentées par la Russie témoignent de la volonté de Moscou de minorer l'importance de ces gisements et de maintenir les autres puissances à l'écart de l'échiquier. Cette controverse n'est évidemment pas sans conséquence sur la question de l'extraction et du transit du pétrole, question qui donne lieu à de sérieuses rivalités, voire à des conflits armés.

- Les États-Unis

Les États-Unis accordent une attention particulière à la région de la Mer Noire, non seulement à cause de ses ressources énergétiques, mais aussi parce qu'elle se situe par sa situation géographique à proximité de la Russie, de l'Asie centrale, de la Méditerranée, de l'Europe du Sud-est et du Moyen Orient[701]. D'autre part, la question pétrolière a aiguisé l'appétit des États-Unis, tout en leur fournissant l'occasion de définir un objectif pour leur politique dans cette partie du monde. En effet, les « compagnies pétrolières américaines se sont intéressées à la mer Caspienne bien avant que le département d'État soit à même d'articuler une politique cohérente dans cette région ». Misant, dans un premier temps, « sur l'exportation du 'modèle turc' afin de bloquer la possible expansion de l'influence iranienne », le retour de la Russie et l'incapacité d'Ankara « de présenter la moindre solution aux problèmes des nouvelles Républiques indépendantes », ont poussé les États-Unis à agir sans intermédiaire : « Avec la négociation de contrats pétroliers, Washington a pu manifester un intérêt direct pour la région »[702].

Le potentiel énergétique inexploité de la région est l'un des plus élevé de la planète. Il n'est pas contrôlé par des États membres de l'OPEP et, à ce titre, peut atténuer les chocs pétroliers qui ont si fortement ralenti l'économie des États-Unis à partir des années 1970.

Les États riverains étant peu peuplés, leurs futurs besoins en énergie sont relativement modestes. L'essentiel de la production est donc destiné à l'exportation, le plus lucratif des marchés.

Enfin, les producteurs de la Caspienne manquent cruellement des technologies et des capitaux nécessaires à l'exploitation de leurs ressources. La coopération avec les grandes compagnies occidentales leur est donc indispensable, offrant à ces dernières d'excellentes occasions d'investir[703].

---

700 Michael P. CROISSANT, « Les intérêts américains en Asie centrale », *La revue internationale et stratégique*, été 1994, no 34, pp. 109-116. Page 114.

701 Yannis VALINAKIS, « La région de la Mer Noire : défis et opportunités pour l'Europe », *Cahiers de Chaillot*, n° 36, juillet 1999

702 Vicken CHETERIAN, « 'Grand jeu' pétrolier en Transcaucasie », *Le Monde diplomatique*, n° 523, octobre 1997. page 23.

703 Eric HOESLI, Op. Cit.

L'Azerbaïdjan a entamé les négociations avec les compagnies pétrolières occidentales dès 1990 et les a intensifiées après son indépendance, ceci débouchant, en juin 1993, sur l'adoption d'une déclaration commune entre la compagnie nationale pétrolière azérie (SOCAR) et un consortium de compagnies occidentales dirigé par British Petroleum. Cette déclaration porte sur l'exploitation en *offshore* de trois gisements – Chirag, Guneshli et Azeri – recelant des réserves estimées à 511 millions de tonnes. En raison du coup d'État qui a eu lieu peu de temps après et le renversement du Président Eltchibey, le contrat n'a pu être signé ; plus encore, le nouveau gouvernement, de Aliev, a suspendu toutes les opérations. En octobre de la même année, Bakou a signé un accord avec la Compagnie russe *Lukoil*, lui cédant 10 % des parts de SOCAR dans le futur consortium[704] tout en conservant la majorité aux compagnies occidentales.

L'option privilégiée par les nouveaux dirigeants de Bakou dépasse de très loin les simples intérêts commerciaux des entreprises pétrolières américaines. C'est un choix stratégique, et un choix qui correspond intégralement aux priorités poursuivies par la Maison Blanche : élargir l'éventail des fournisseurs potentiels de pétrole et de gaz au-delà de l'Opep, augmenter la production et se garantir un accès sans entraves à toutes les nouvelles ressources. La politique n'est pas nouvelle, mais elle a pris une acuité particulière depuis les années 1970, quand les États-Unis, d'exportateurs qu'ils étaient jusque-là, sont devenus des importateurs[705]. Dès lors, l'accès constant à des ressources abondantes ailleurs sur la planète est devenu un axiome essentiel pour la puissance boulimique que sont les États-Unis, consommateurs d'un bon quart de l'énergie mondiale[706].

Dans le Caucase, l'équipe de Bill Clinton, qui occupe alors la Maison-Blanche, vise quelques objectifs supplémentaires qui ne sont pas non plus dénués d'importance. Les conseillers du président Clinton ne le cachent pas, l'Amérique a dans la Caspienne au moins trois nouvelles raisons de s'engager résolument :

La première est d'isoler l'Iran. L'Iran figure en tête de la liste des États « voyous » concoctée à Washington à cause, entre autres, du soutien qu'elle apporte aux mouvements militants religieux ou terroristes. L'Iran se retrouve au centre de l'échiquier. Et voici que les découvertes en Caspienne renforcent encore son rôle. L'Iran est l'un des État riverains de la grande mer intérieure, il peut y exercer une influence, y compris militaire. Mais surtout il

704 Arnaud DUBIEN, précité, p. 80 et Alain GIROUX, précité, p. 8.

705 Pour une vue d'ensemble, cf. le site Internet de la United States Energy Information administration : www.eia.doe.gov/emen/cabs/caspfull.html.

706 *Ibid.*

représente la voie la plus naturelle et la plus économique d'exportation. Par quelques pipelines supplémentaires, ce dernier pourrait aisément transférer la précieuse énergie jusqu'aux terminaux du golfe ou même transiter jusqu'à la Turquie. Pour les États-Unis, cette perspective est un cauchemar. Elle donnerait à l'Iran des atouts supplémentaires dans la bataille pour le contrôle de l'énergie[707].

La deuxième raison tient à la proximité de la Chine, que bon nombre d'analystes de l'administration américaine comptent comme le rival des futures décennies. Dans sa formidable course à l'expansion, l'empire du milieu souffre d'un sévère handicap : son extrême dépendance envers les sources d'énergie extérieures[708]. Au moment où la Caspienne s'ouvre au monde, la Chine, comme les États-Unis vingt ans plus tôt, devient importateur de pétrole en 1993[709].

La Caspienne est un enjeu de première importance pour la Chine : c'est la seule région aussi proche de son territoire qui ne soit pas sous la coupe directe d'une autre puissance. Pour les États-Unis, il s'agit de freiner cette influence concurrente. Et dans toute la mesure du possible, de garder les moyens de lui couper les vivres si le besoin s'en faisait sentir[710].

Enfin, troisième raison, la Russie est également objet de méfiance. Officiellement, la politique américaine dans cette zone fort éloignée de son territoire vise à « empêcher que ne se constitue quelque sphère d'influence que ce soit »[711]. De fait, un tel scénario revient à faire reculer l'influence historique de la Russie, héritière de l'URSS et de l'Empire tsariste.

Ainsi, le « contrat du siècle », pour l'exploitation des trois gisements, a été signé le 20 septembre 1994 entre le gouvernement azéri et le consortium international AIOC (*Azerbaijan International Operating Company*), regroupant dix compagnies, y compris *Lukoil*, mais dominé par les Américains. Si la Russie a pu réintégrer le « *Grand Jeu* » avec l'aide du nouveau Président azéri, ancien chef du KGB de la région, la compagnie iranienne des

---

707 Michael P. CROISSANT, « Les intérêts américains en Asie centrale », *La revue internationale et stratégique*, été 1994, no 34, pp. 109-116. p. 114.

708 Cyrille POIRIER-COUTANSAIS, « L'Union européenne en Asie centrale ou la tentation de la puissance », *La Revue internationale et stratégique*, été 1999, notamment p. 130.

709 Sadek BOUSSENA, Catherine LOCATELLI, *Les enjeux de la dépendance pétrolière de la Chine*, L'économie mondiale, La Découverte (Ed.), 2006, p. 71-81

710 *« Dans les vingt ou trente prochaines années, la consommation mondiale d'énergie ne manquera pas de s'accroître considérablement. Le ministère américain de l'Energie estime que la demande mondiale augmentera de plus de 50 % entre 1993 et 2015, l'accroissement le plus important survenant en Extrême-Orient. Le dynamisme économique de l'Asie engendre déjà de fortes pressions en faveur de l'exploration et de l'exploitation de nouvelles sources d'énergie. «* Zbigniew BRZEZINSKI, *Le Grand Echiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Bayard Editions, 1997, 275 p.

711 *Ibid.*

pétroles (NIOC) a fait les frais de l'opposition des États-Unis, décidés à contenir l'influence iranienne dans le Caucase : l'Iran a perdu ses parts au profit des compagnies turques (TPAO) et américaine (*Exxon*). Toutefois, pour ménager l'Iran, le Président azéri a proposé à Téhéran de participer à un second « contrat du siècle »[712].

Par la suite, l'Azerbaïdjan a créé d'autres consortiums, pour l'exploitation de plusieurs autres gisements – Karabakh, Shah-Deniz, Talish, Kiourdashi, etc. –, accordant, à côté des États tels que le Japon ou l'Arabie saoudite, une certaine place à la Russie et accessoirement à l'Iran[713]. Toutefois, dans l'ensemble, les compagnies occidentales, notamment américaines, sont très largement privilégiées. Tel est également la tendance au Kazakhstan[714], confirmant ainsi le nouveau statut de Washington, celui de maître du jeu dans la région, au détriment des puissances voisines, et démontrant que ces pays producteurs émergeants ne disposent pas d'une marge de manœuvre suffisamment importante quant à la maîtrise de leurs richesses en sous-sol. Cette faiblesse est accentuée par la situation géographique de ces États et par le fait qu'ils sont dépourvus d'accès à des mers « ouvertes ».

Le désenclavement du Caucase donne lieu à des batailles plus âpres encore que celles de l'exploitation du pétrole. Le transit du brut attise les rivalités dans la mesure où il est une source de revenus non négligeables pour les pays abritant les pipelines. Par ailleurs, il soulève d'importantes questions de sécurité dans une région aux prises avec de nombreux conflits ethniques et autres et où agissent d'importantes bandes aux méthodes mafieuses. Ces rivalités impliquent, outre les pays producteurs, les États qui sont en mesure de servir de voies de transit et ceux susceptibles de financer la construction des oléoducs. Par exemple, le projet de contrat initial prévu, avant le coup d'État de juin 1993, entre l'Azerbaïdjan et le consortium dirigé par British Petroleum avait été précédé par la conclusion d'un accord turco-azéri destiné à construire un oléoduc entre Bakou et le terminal turc de Ceyhan en Méditerranée, en mettant à profit la station de pompage de Tabriz en Azerbaïdjan iranien[715].

---

712 Marie JEGO, « L'Iran est écarté de l'exploitation pétrolière en Azerbaïdjan au profit de la société turque TPAO et de la firme américaine Exxon. « *Le Monde* du 14 avril 1995, p. 2.

713 La compagnie russe Lukoil a obtenu entre autres, en 1995, 50% des parts dans l'exploitation du gisement de Karabakh. Quant à la compagnie iranienne NIOC, elle a été intégrée, en 1996, dans un consortium excluant les compagnies américaines, pour l'exploitation du gisement Shah-Deniz. Alain GIROUX, précité, p. 9. L'exclusion des compagnies américaines est due à l'interdiction qui leur est faite par le gouvernement américain d'établir des relations commerciales avec l'Iran.

714 Au Kazakhstan, c'est surtout la compagnie américaine *Chevron* qui est privilégiée mais, compte tenu de sa situation géographique, ce pays n'hésite pas à faire participer des compagnies russes (*Lukoil* et *Gazprom*) et chinoise (CPNC) aux travaux d'exploitation *onshore* et *offshore* de ses gisements. Cf. Arnaud DUBIEN, précité, pp. 78-80.

715 Arnaud DUBIEN, *Op. Cit*. p. 80.

Outre un montage financier pratiquement non prévu et une consultation insuffisante des autorités de Téhéran, l'option retenue par l'ancien Président Eltchibey souffrait de deux inconvénients politiques majeurs. D'une part, elle allait à l'encontre des intérêts de la Russie qui privilégiait la voie du nord Bakou-Grozny-Novorossiisk sur la Mer Noire, opérationnelle depuis longtemps. D'autre part, elle accordait un certain rôle à l'Iran, lequel était toujours en délicatesse avec les États-Unis qui lui appliquaient une politique de *containment*[716].

La situation a radicalement changé au lendemain de l'arrivée au pouvoir du Président Aliev. Celui-ci, comme dans le cas de l'exploitation du brut, n'allait pas hésiter à céder à la pression américaine et à sacrifier l'Iran pour assurer, dans la mesure du possible, les intérêts russes. Ceci d'autant plus que Washington insistait auprès des compagnies américaines afin qu'elles financent la réparation du vieil oléoduc Bakou-Tbilissi-Soupsa sur la Mer Noire, lequel se présentait comme une alternative à la voie Bakou-Tabriz-Ceyhan. De ce fait, les responsables du consortium AIOC ont abandonné cette dernière « route », sans pour autant choisir entre les deux autres ou plutôt en décidant, le 9 avril 1995, que le brut azéri serait acheminé par les deux voies qui débouchent sur la Mer Noire, en dépit de la volonté américaine de contourner la Russie et de ne retenir que la route du sud[717].

- Les routes du pétrole – axes de la nouvelle géopolitique pontique

Cette solution duale a été dictée sous la contrainte des menaces et actions opposées turques et, surtout, russes. La Turquie avait explicitement prévenu qu'elle boycotterait British Petroleum et même qu'elle fermerait le détroit du Bosphore si AIOC retenait la seule route du nord. Pour la Russie, la question présente une importance qui va au-delà des quelques dollars de royalties. En voulant s'assurer l'acheminement du pétrole par la voie du nord, la Russie cherchait, en réalité, à garantir ses intérêts stratégiques. En effet, relier la Caspienne à la Mer Noire permet à l'Europe de réduire sa dépendance vis-à-vis du pétrole du Moyen-Orient. Par conséquent, il est naturel que la Russie ait l'ambition de s'assigner ce rôle d'« agent de liaison » dans la mesure où il lui permet d'être l'interlocuteur de l'Europe occidentale et d'y développer son rayonnement. « Que la voie du nord soit condamnée au bénéfice d'un tracé

716 L'un des éléments de la politique américaine d'endiguement de l'Iran est la loi d'Amato-Kennedy (*Iran and Libya Sanctions Act*), adoptée par le Congrès des États-Unis le 5 août 1996, laquelle autorise le Président américain à sanctionner les Compagnies, de n'importe quelle nationalité, qui procèdent à des investissements de plus de 20 millions de dollars dans les secteurs pétrolier et gazier iraniens. Actes de la Journée d'actualité juridique organisée par le CEDIN-Paris X le 31 janvier 1997, sous la direction de Habib GHERARI et Sandra SZUREK, intitulée *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. A propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Paris, Montchrestien, 1998, 340 p.

717 Annuaire Français de Droit International (AFDI), 1995, p. 968.

méridional et la Russie ne pourrait plus faire figure d'intermédiaire entre la Caspienne et l'Europe. Son rôle européen en serait, de toute évidence, considérablement affaibli »[718].

La stratégie russe connaît également un volet géorgien qui consiste à rappeler aux acteurs du jeu pétrolier les dangers que représente l'utilisation de la « route méridionale ». En effet, en soutenant les minorités abkhazes et ossètes dans leurs guerres contre les autorités centrales de Tbilissi, les Russes ont non seulement contribué à l'instabilité de la Géorgie mais en plus renforcé leur présence militaire dans ce pays, sous forme d'opération de maintien de la paix déployée par la CEI. Même si cette présence militaire peut présenter des aspects sécurisants, elle implique une menace latente fondée sur la crainte que Moscou « pourrait facilement déstabiliser le pays si elle (la Russie) était exclue des schémas de désenclavement de la région, éventualité d'ailleurs ouvertement débattue au sein des élites politiques et militaires russes »[719].

Ainsi, la Russie a réussi à décrédibiliser la route du sud[720] ; il ne lui restait qu'à restaurer la crédibilité de la voie du nord en garantissant sa sécurité, ce qu'elle fit au moyen de deux guerres.

Ce n'est sans doute pas le fruit du hasard si la première guerre en Tchétchénie a commencé à peine cinq semaines après la signature, le 20 septembre 1994, du « *contrat du siècle* » liant l'Azerbaïdjan au consortium international AIOC, lequel incluait une compagnie pétrolière russe. En effet, après avoir obtenu une part du « gâteau pétrolier » azéri, Moscou visait à imposer la voie du nord pour le transit du brut. Or, depuis l'effondrement de l'Union soviétique et l'anarchie qui a suivi, la Tchétchénie vivait dans une « indépendance de fait » ; paramètre qui mettait incontestablement en péril les desseins de la Russie de faire de l'oléoduc Bakou-Grozny-Novorossiisk, comme à l'époque soviétique, la principale – sinon l'unique – voie pour l'acheminement du pétrole de la Caspienne.

Ce même pipeline est en partie à l'origine de la deuxième guerre en Tchétchénie, et ce bien que l'accord de paix de 1997 ait rejeté l'usage de la force « pour toujours ». En effet, au printemps de l'année 1999, l'oléoduc reliant Bakou à Novorossiisk a été fermé en raison d'une baisse de pression, signe de l'existence de trous dans le tube, vraisemblablement dus à

718 Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, « Nostalgie impériale », *Politique internationale*, printemps 1997, no 75 p. 66.

719 Arnaud DUBIEN, précité, pp. 87 et 88

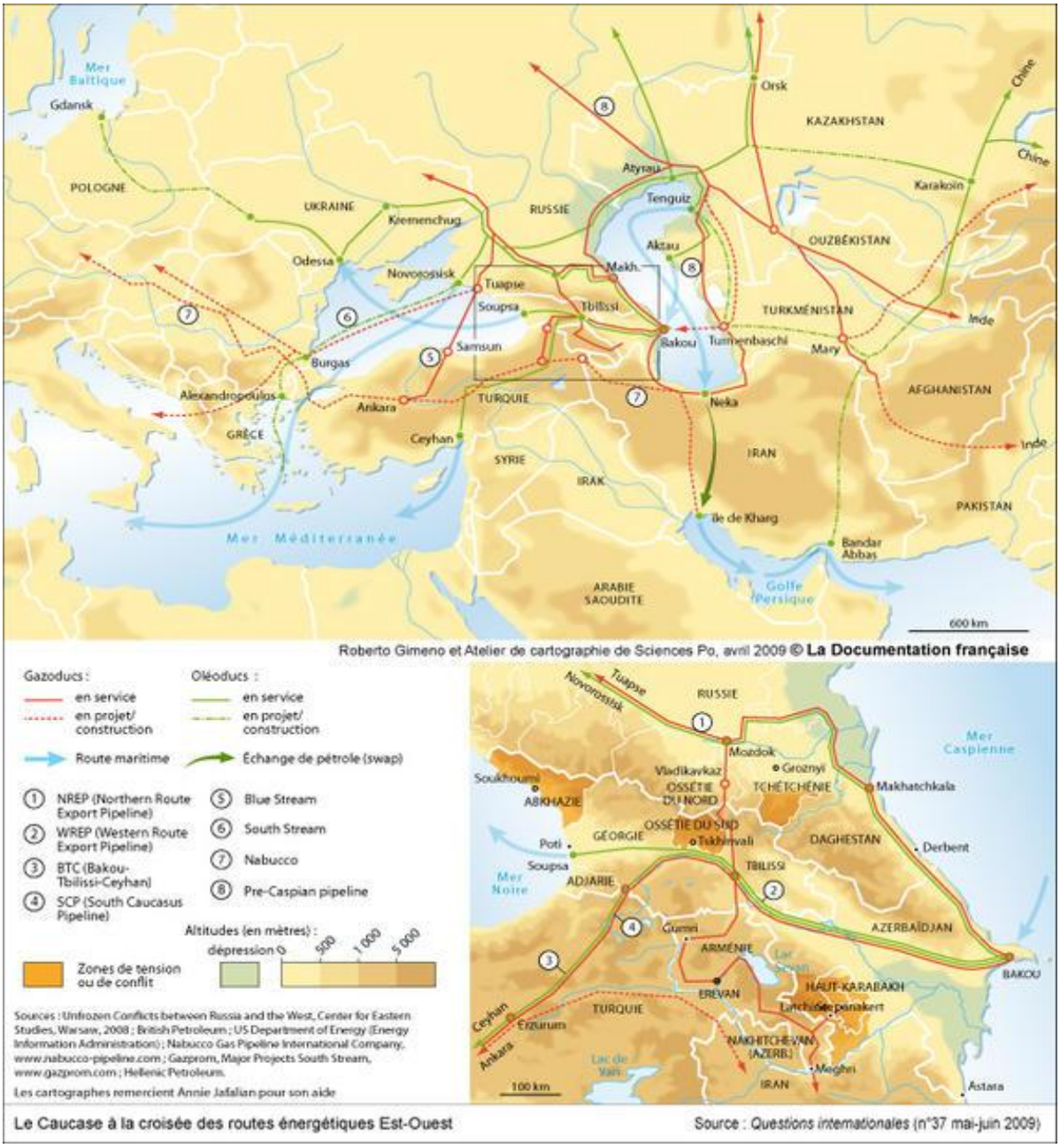
720 D'ailleurs, selon les rumeurs relatées dans la presse, les deux attentats contre le Président géorgien E. Chevardnadze, en août 1996 et en février 1998, auraient été commandités par Moscou dans le but de rappeler à ce dernier qu'il ne devrait pas empêcher la réalisation des intérêts russes. Marie JEGO, « L'idée d'échanger " les oléoducs contre la paix" fait son chemin dans le Caucase », *Le Monde* du 3 juillet 1998, p. 2.

des actes de sabotage. Pour maintenir, coûte que coûte, la route du nord ouverte, les « Russes furent (...) contraints de transporter le brut par wagons-citernes sur une voie évitant la Tchétchénie en passant plus au nord. En transformant le Daghestan en État islamique, le chef rebelle Chamil Bassaïev aurait à la fois rendu ce transit impossible et menacé l'autre grand projet russe : la construction de l'oléoduc Tenguiz (Kazakhstan)-Novorossiisk à travers les steppes kalmykes, au nord du Daghestan, dont la première pierre fut posée en mai 1999 »[721]. Par conséquent, la seconde guerre de Tchétchénie était également motivée par les enjeux pétroliers ; l'idée sous-jacente étant d'en finir, définitivement, avec la menace permanente que faisait peser les Tchétchènes sur l'oléoduc du nord. D'où, sans doute, la violence des opérations militaires entreprises par l'armée russe[722].

721 Jean RADVANYI, « Pourquoi Moscou relance la guerre de Tchétchénie », *Le Monde diplomatique*, novembre 1999, no 548, pp. 4 et 5

722 Marie JEGO, « La Tchétchénie, un goulag modernisé », *Le Monde* du 23 juin 2000, p. 11.

L'isthme de la Caspienne[723]



La route du nord est celle pour laquelle a été avancé le plus grand nombre de projets, tous soutenus par le gouvernement russe. L'ensemble est visiblement destiné à faire de la Russie le pays qui raccorde la Caspienne à l'Europe. Deux projets, en voie d'achèvement, sont destinés à améliorer le potentiel de l'oléoduc, déjà opérationnel, Bakou-Grozny-Novorssiisk : le premier consiste à relier le champ pétrolier kazakh de Tenguiz à ce dernier pipeline[724], le second vise à « construire, au nord de la Tchétchénie, un oléoduc de dérivation de 220

723 Crédit : Questions internationales (n°37 mai-juin 2009)
724 Jean RADVANYI, *Op. cit.*

kilomètres qui relierait le Daghestan à Novorssiisk sans passer par la République rebelle »[725]. Les autres projets, au nombre de quatre, visent à relier le réseau de transit russe à l'Europe occidentale, en contournant le détroit du Bosphore ; ce qui suppose des débouchés sur la Méditerranée en passant par la Géorgie, l'Arménie et la Turquie, sur la mer Égée en traversant la Bulgarie et la Grèce, sur la mer Ionienne en passant par la Bulgarie, la Macédoine et l'Albanie, voire sur l'Adriatique en traversant toute l'Europe de l'Est ![726] Ces projets ont l'avantage d'être ambitieux.

Ils présentent, néanmoins, trois inconvénients : d'abord, ils font la part trop belle à la Russie ; ensuite, ils requièrent que le pétrole soit transporté en navires-citernes sur la Mer Noire pour atteindre les terminaux situés sur les rives occidentales de cette mer ; enfin, ils se heurtent à la concurrence des projets proposés, pour l'instant timidement, par les États du GUUAM, groupement d'États destiné à contrebalancer l'influence de la CEI[727], comprendre, la Russie.

Même si, en raison du coût financier qu'exige la réalisation de ces projets, les Américains, toujours désireux d'endiguer les influences russe et iranienne, semblent être encore une fois les maîtres de ce « jeu », on peut parier que le pragmatisme et la Realpolitik finiront par s'imposer, comme c'est très souvent le cas. En effet, si la Turquie se repose entièrement sur les États-Unis pour avancer ses pions, les autorités iraniennes se tiennent dans une position attentiste de fait, persuadées qu'une part de ce « gâteau » sera automatiquement attribuée à leur pays, car il offre « de loin le tracé le plus avantageux pour l'acheminement du gaz et du pétrole caspiens : d'abord parce que l'on y négocie avec un seul interlocuteur, l'État iranien ; ensuite, parce que l'Iran dispose déjà d'infrastructures et bénéficie du savoir-faire d'un personnel compétent ; enfin, parce que les terminaux du golfe Persique sont plus proches du marché du Sud Est asiatique que les autres »[728].

Certains experts n'hésitent pas à le prédire, sous forme d'avertissement : « Si nous voulons bâtir une nouvelle architecture de sécurité en Transcaucasie et assurer des routes alternatives au pétrole d'Azerbaïdjan et du bassin de la mer Caspienne, nous devons commencer par nous attacher à résoudre les conflits de la région et combattre la fragilité économique et

725 Sophie SHIHAB, « Russes et Américains s'opposent sur le tracé du grand oléoduc de la Caspienne », *Le Monde* du 15 novembre 1997, p. 4.

726 Cf Carte page 519

727 Le GUUAM a été formé en 1996 par la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Ukraine, auxquels se sont joints la Moldavie en 1997 et l'Ouzbékistan en 1999. Le GUUAM regroupe désormais l'ensemble des États ayant refusé de signer le traité de sécurité collective de la CEI. Cette structure a présenté un projet de transport de pétrole par navires-citernes sur la Mer Noire, entre les terminaux géorgiens et bulgares. Dans Thorniké GORDATZÉ et Claire MOURADIAN, « États et nations en Transcaucasie », *Problèmes politiques et sociaux*, no 827, 17 septembre 1999, éditions La documentation Française, 83 p.

728 Olivier ROY, « Le nœud caspien », *Politique internationale*, été 1997, no 76, pp. 221-233. p. 224.

géographique de ces trois républiques. Mais pour que ces efforts aboutissent, l'Occident doit encourager la pleine participation non seulement de la Russie et de la Turquie, mais aussi de l'Iran »[729].

L'Union européenne semble avoir pris conscience de l'importance de sa présence dans ce nouveau Grand Jeu. Elle tente donc, pendant presque deux décennies, d'affirmer son influence dans la région, afin que le partage des ressources énergétiques ne se fasse pas sans elle.

C. Et l'Union européenne

- Le retour des Européens sur « les routes commerciales » pontiques…

Le jeu politique dans le Caucase ne se limite pas aux États de la région et à l'*hyperpuissance* américaine ; l'Union européenne, s'intéresse également, à toute la zone. Si l'on excepte un sommet réunissant, en juin 1999, les trois Républiques du Caucase du Sud et l'Union européenne, cette dernière a adopté une approche globale. Dès l'effondrement de l'URSS, l'Union européenne a considéré l'ancien espace soviétique, à l'exception des États baltes, comme un ensemble géopolitique et a lancé, en 1991, le programme TACIS ou Assistance Technique à la Communauté des États Indépendants.

L'idée de base était d'accompagner, par des programmes d'aide, d'assistance et de coopération, les ex-Républiques soviétiques dans leurs efforts de transition vers la démocratie et l'économie de marché[730].

L'un des secteurs visés par TACIS a été celui du pétrole et du gaz. Celui-ci a donné lieu, en avril 1996, à la mise en place d'un programme particulier intitulé *Interstate Oil and Gas Transportation to Europe* (INOGATE) dont les objectifs affichés étaient, d'une part, de

---

729 Raffi K. HOVANNISIAN, « Les perspectives de paix et de sécurité dans la Caucase », *Politique étrangère*, Hiver 1996/1997, no 96/4, pp. 881-886. p. 882.

730 Sur TACIS, cf. le site officiel de l'Union européenne sur Internet : http://europa.eu.int, rubrique *external relations*. La mesure-phare de TACIS est TRACECA ou *Transport Corridor Europe Caucasus Asia*, lancée en mai 1993. Baptisé « *route de la soie du XXIe siècle* », TRACECA regroupait, au départ, les cinq États de l'Asie centrale, les trois Républiques caucasiennes et l'Union européenne ; l'Ukraine, la Mongolie et la Moldavie les ayant rejoint ultérieurement. Par ce programme, les États intéressés s'efforcent de créer une voie de communication supplémentaire reliant l'Europe à l'Asie centrale et, au-delà, à l'Asie du Sud-Est, à la Mongolie et à la Chine, en passant par la Mer Noire, le Caucase et la mer Caspienne. L'objectif sous-jacent étant d'aider ces États, nouvellement indépendants en majorité, à faire transiter leurs marchandises vers les marchés européens sans dépendre des États tels que la Russie, la Turquie et l'Iran. Par conséquent, ce programme est destiné à réhabiliter ou, au besoin à construire des infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et maritimes. TRACECA a également d'autres objectifs tels qu'encourager la coopération régionale entre différents États ou attirer les Institutions financières internationales vers ces pays. Depuis la mise en place de TRACECA au 15 novembre 2000, 25 projets ont été financés. Cf. http://www.traceca.org.

promouvoir l'intégration régionale des systèmes d'oléoducs et de gazoducs et, d'autre part, de faciliter le transport de pétrole et de gaz à l'intérieur de la région et vers les marchés européens. Dès son lancement, un programme de travail pluri-annuel a été décidé autour de quatre axes : études de marché, études d'évaluation des ressources, études de faisabilité de divers projets et études institutionnelles.

INOGATE était et est toujours destiné à étudier et le cas échéant à financer un nombre important de projets ; réhabilitation, rationalisation et modernisation des pipelines dans différents pays, évaluations de nouvelles routes d'exportation de gaz et de pétrole, réalisation d'études de faisabilité concernant la construction de pipelines sous la mer Caspienne, assistance technique sur les aspects institutionnels de transit international d'hydrocarbures, assistance technique destinée à évaluer le potentiel en gaz et en pétrole de plusieurs États, réalisation d'études pour la construction de voies d'acheminement d'hydrocarbures alternatives, etc[731].

Ce programme a le mérite d'exister et de démontrer que l'Europe des Quinze n'était pas indifférente au Caucase. Néanmoins, il semble être le seul instrument dont l'Union européenne se soit dotée pour s'impliquer dans le « *Grand Jeu* » pétrolier, et on peut s'interroger sur le degré et la nature de ses ambitions dans cette région. Manifestement, la multiplication par l'UE de ces projets d'aide et de coopération – INOGATE, TRACECA, assistance humanitaire massive, etc. – procède d'une stratégie de petits pas qui viserait à attirer les États nouvellement indépendants vers elle et, corrélativement, à faire réduire la pression que certaines puissances exercent sur eux. Etant donné le statut de « nain politique » de l'Union européenne, ces projets représentaient sans doute pour elle un effort considérable. Mais au regard des enjeux, il s'agissait là de moyens tout à fait « *dérisoires* »[732].

Pourtant depuis 1999 et le premier sommet avec les républiques Sud Caucasiennes, l'Union européenne semble de plus en plus prendre conscience de l'importance que cet espace a pour elle. Figurant parmi les principaux importateurs mondiaux de pétrole, de gaz et de charbon, l'UE s'impose aujourd'hui comme l'un des grands acteurs du marché international de l'énergie, tout en n'ayant pas de poids réel sur la scène diplomatique. Ce décalage est illustré par la persistance de 27 politiques de production et d'approvisionnements au sein de l'Union européenne. L'Allemagne, par exemple, favorise un oléoduc baltique contournant la Pologne

731 Cf. http://europeunion.tacis.inogate.com. L'INOGATE bénéficie de la participation des États-Unis.

732 Cyrille POIRIER-COUTANSAIS, « L'Union européenne en Asie centrale ou la tentation de la puissance », *La Revue internationale et stratégique*, été 1999, no 34, pp. 128-134, pp. 131-133.

au grand dam de Varsovie. L'Italie se bat, en tandem avec la Grèce, pour que le gazoduc southstream aboutisse dans les Pouilles. Tout cela sans réelles concertations avec les autres États membres. Une autre preuve est que la France ne participe pas réellement à cette politique énergétique orientale, concentrée sur l'accès au gaz et pétrole algériens, elle laisse Allemagne et Italie menaient leurs politiques dans la région Mer Noire. Idem pour la Grande-Bretagne. Si ces deux dernières nations continuent d'être présente dans la région via des groupes de concertations pour la résolution des Conflits (comme le groupe de Minsk), leur action serait plutôt « négative » ou « passive ». Il ne faut pas oublier que la Synergie Mer Noire et le Partenariat orientale furent portée par Bucarest et Varsovie, soutenues par Berlin.. Ainsi, cette action « passive » consiste surtout pour la France à renforcer l'aspect méditerranéen de la politique communautaire et ne pas laisser la dimension orientale prendre trop d'importance[733].

Un premier Livre vert de la Commission sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique en Novembre 2000 a dressé un portrait sombre de la situation énergétique de l'UE. Si aucune mesure n'est prise, la dépendance énergétique de l'UE passera de 50% en 2000 à 70% en 2030. D'ici à 2030 90% de la consommation en pétrole de l'UE sera couverte par des importations, 40% des importations en gaz de l'UE provenant de Russie[734]. En 2030, plus de 60% des importations en gaz de l'UE devraient provenir de Russie et la dépendance énergétique totale de l'UE devrait atteindre 80%[735].

La même année est donc lancé, lors du Sommet de l'UE avec la Russie à Paris, le dialogue énergétique bilatéral. Celui-ci a pour objectif de sécuriser l'accès de l'Europe aux importantes réserves en gaz et en pétrole de la Russie, laquelle détient un tiers des réserves mondiales en gaz. Ce dialogue repose sur la supposition selon laquelle l'interdépendance entre les deux régions devrait s'accroître - l'UE pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, la Russie pour garantir des investissements étrangers et faciliter son propre accès aux marchés européen et international[736]. L'enjeu réel de ces accords avec la Russie est la stabilisation des régions productrices du pourtour de la Caspienne et de la Russie, et des pays de transit dans un contexte de dépendance croissante de l'UE à l'égard des hydrocarbures d'Europe de l'Est et

733 EURACTIV, « Géopolitique des approvisionnements énergétiques de l'UE », 20 juillet 2005

734 30% d'Algérie, 25% de Norvège

735 Chiffres mis à jour par COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen, un politique de l'énergie pour l'Europe*, 10.1.2007 COM(2007) 1 final

736 http://europa.eu.int, rubrique *external relations, pays : Fédération de Russie :* L'UE est aujourd'hui génératrice de plus de la moitié du chiffre d'affaires de la Russie.

du Caucase. En 2003, onze pays de l'Union importaient plus de 20% de leur pétrole de l'ex-URSS et treize achetaient dans cette région plus de 20% de leur gaz[737].

Tout en maintenant et en tentant d'approfondir le dialogue énergétique avec la Russie, l'UE continue à chercher à se doter d'une stratégie cohérente en matière d'approvisionnement. Le livre vert de novembre 2000 a été suivi d'un rapport, publié le 26 Juin 2002. La plupart des acteurs qui se sont prononcés sur les propositions du livre vert, tels que les États membres et les ONG, se sont montrés favorables à l'axe central de la stratégie proposée, à savoir une stratégie qui met l'accent sur la maîtrise de la demande via la promotion d'une meilleure efficacité énergétique[738] et sur la diversification des voies d'approvisionnements.

Le conflit gazier entre l'Ukraine et la Russie en janvier 2006 a mis en lumière la dépendance de l'Europe aux importations et le problème que pose le fait de conserver 27 politiques différentes à l'égard des fournisseurs étrangers. De plus, la libéralisation des marchés européens de l'électricité et du gaz, ainsi que la compétence exclusive de l'UE en ce qui concerne les relations commerciales avec des pays tiers, a placé la question de l'énergie au rang des priorités de l'agenda politique européen. Moins de deux mois plus tard, la Commission produit un 'Livre vert' définissant des options pour une énergie *« sûre, compétitive et durable »*[739] en Europe. Un des principaux éléments est d'établir une politique énergétique extérieure commune pour coordonner les relations avec les fournisseurs étrangers comme la Russie et les pays de l'OPEP.

Ce Livre vert note que « Un dialogue international avec les partenaires énergétiques de l'UE est primordial pour assurer la sécurité, la compétitivité et la durabilité de l'énergie en Europe. La politique énergétique extérieure doit permettre à l'UE de s'exprimer d'une seule voix pour mieux répondre aux défis énergétiques des prochaines années ».

Il souligne et propose que « L'énergie représente également un enjeu important pour la politique de voisinage, que ce soit pour la production ou l'acheminement de l'énergie vers l'UE. La Commission propose donc d'intégrer les marchés de l'UE et de ses voisins à travers une communauté paneuropéenne de l'énergie »[740]. La stratégie de l'Union est donc d'intégrer

---

737 Gilles LEPESANT, « L'UE et son voisinage : vers un nouveau contrat », *Politique étrangère*, Hiver 2004 - 2005

738 Commission européenne ; *Communication de la Commission du 26 juin 2002 au Conseil et au Parlement européen. Rapport final sur le livre vert « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique »* [COM(2002) 321 final - Non publié au Journal officiel].

739 Commission européenne ; Livre vert de la Commission, du 8 mars 2006, *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, COM(2006) 105 final

740 *Ibid.*

son voisinage au marché énergétique européen et de promouvoir la diversification de son approvisionnement.

L'inauguration, le 25 mai 2005, de l'oléoduc « Bakou-Tbilissi-Ceyhan » (BTC), en présence des dirigeants azéris, géorgiens, kazakhs et turcs, ainsi que de plusieurs représentants de pays occidentaux et de représentants de la Commission européenne, souligne l'importance pour l'UE de diversifier ses approvisionnements. Le BTC relie la capitale de l'Azerbaïdjan sur la mer Caspienne à la côte est-méditerranéenne de la Turquie. Cet oléoduc a été principalement construit pour soulager la dépendance en pétrole de l'Occident vis-à-vis de la région instable du Moyen-Orient et des producteurs de l'OPEP. L'oléoduc pourrait faire de certains pays pauvres de la région, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan et - dans une moindre mesure - la Turquie, des États riches en source d'énergie et changer ainsi l'équilibre politique dans la région. La Russie, qui a été contournée, est l'un des plus grands perdants de ce projet, tant d'un point de vue économique que politique.[741] Par sa capacité annuelle de 50 millions de tonnes, l'oléoduc BTC contribue à l'expansion de l'offre énergétique mondiale. Grâce à ce projet, la Turquie espère des revenus annuels d'environ 300 millions de dollars. La construction de l'oléoduc a coûté 3 milliards de dollars et employé près de 15 000 personnes. Ce projet constitue l'un des piliers du couloir énergétique Est-Ouest et rend à la Turquie une importance géopolitique, qui avait quelque peu décrue depuis la fin de la Guerre froide. Ceyhan deviendra un important marché international du pétrole et la diminution de la circulation des pétroliers dans le Bosphore apportera une sécurité accrue à Istanbul.[742] Le projet a été bien accueilli par la Géorgie. Non seulement l'oléoduc BTC profitera à l'économie géorgienne mais il renforcera l'indépendance de la Géorgie vis à vis de l'influence russe. La Russie a pris ombrage de la situation[743] et à même été accusée d'avoir planifié le sabotage de l'oléoduc[744]. L'Azerbaïdjan a gagné à travers l'oléoduc BTC une connexion aux marchés internationaux de l'énergie. Un gazoduc suivra le BTC. Les exportations de gaz et de pétrole ont un impact très positif pour l'économie du pays. Grâce à ceux-ci, l'Azerbaïdjan devient le pays le plus riche du Caucase. L'oléoduc est aussi une importante contribution à l'indépendance politique et économique du pays.

L'Union a soutenu le projet. Elle rappelle qu'avec le BTC, les liens entre elle et les pays d'Asie centrale et de la Caspienne sont renforcés. Elle souligne d'ailleurs que celui-ci passe en

741 Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, *Op. Cit.* p. 66.

742 http://www.todayszaman.com/, *Loading of Azeri Crude Oil from BTC Pipeline Begins*, 03 June 2006

743 *PRAVDA*, "Moscow Negative About Baku-Ceyhan Pipeline", 13.01.2004

744 Nick PATON WALSH, "Russia accused of plot to sabotage Georgian oil pipeline", *The Guardian*, Monday 1 December 2003

Turquie -État candidat- par la Géorgie et par l'Azerbaïdjan, qui font partie de la politique de voisinage. L'ambition à terme de l'UE est d'intégrer le marché énergétique de la Caspienne et de la Mer Noire au marché intérieur de l'UE[745]. De plus, de nombreuses entreprises européennes sont parties prenantes de ce projet[746].

C'est dans le cadre de l'« initiative de Bakou »[747], qui rassemble les pays de l'UE et les gouvernements des régions de la mer Caspienne et de la Mer Noire, que l'UE tente de réaliser ses ambitions énergétiques. Par « l'Initiative de Bakou » l'UE met au point une stratégie d'influence qui doit aligner les pays de la région sur les normes européennes : « Sa mise en œuvre préparera le terrain pour un cadre juridique et réglementaire global régissant un marché commun intégré de l'énergie UE-Mer Noire-mer Caspienne, fondé sur l'acquis communautaire »[748]. Si sur le papier, une telle initiative avait la possibilité de fonctionner, il faut bien démontrer que depuis 2006, date du Sommet d'Astana, l'Initiative de Bakou est en sommeil[749]. La relève est prise par d'autres programmes.

- …par l'inclusion de la « région Mer Noire » dans l'espace européen

Le 11 Avril 2007, la Commission a produit une communication : *La synergie de la Mer Noire – Une nouvelle initiative de coopération régionale. La Synergie de la Mer Noire*, est lancée suite aux démarches de la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce, soutenue par l'Allemagne et assumée par la Commission européenne[750].

La Synergie est officiellement lancée le 14 février 2008, soit un an après la communication. La commissaire Benita Ferrero-Waldner -Relations extérieures/Politique européenne de voisinage- participe à la première réunion de la synergie de la Mer Noire réunissant les Ministres des Affaires étrangères de l'UE et leurs homologues de la région de la Mer Noire.

---

745 Andris PIEBALGS, *Baku-Tbilissi-Ceyhan pipeline is a milestone project for security of supply*, SPEECH/05/301, 25/05/2005

746 *BRITISH PETROLEUM ; Press release BTC Celebrates Full Commissioning.* http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=9006615&contentId=7020655, *13-07-2006*

747 L'Initiative de Bakou a été lancée le 13 novembre 2004 à l'occasion du sommet pour l'énergie en présence de la Commission européenne, des pays riverains de la Mer Noire et de la Caspienne. Cette initiative a pour but de faciliter l'intégration du marché de l'énergie de ces pays dans le marché européen. A noter que la Russie n'était présente qu'en tant qu'observatrice. Source : http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caspian/energy_en.htm

748 *L'UE et les pays des régions de la Mer Noire et de la mer Caspienne conviennent d'une stratégie commune en matière d'énergie*, IP/06/1657 30/11/2006. Dans le même temps, l'UE tente de s'assurer la coopération des pays d'Asie centrale sur des bases bilatérales. Le 4 décembre 2006, la Commission et le Kazakhstan ont signé un protocole d'accord fixant les bases d'une coopération énergétique plus étroite. *Le Kazakhstan et l'UE signent un protocole d'accord qui définit le cadre de leurs relations dans le domaine énergétique* IP/06/1679 : 04/12/2006

749 Déclaration ministérielle de Astana, 30 novembre 2006 http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caspian/doc/2006_11_30_astana_conclusions.pdf , vu le 21.10.2013

750 La Synergie de la Mer Noire, http://www.mae.ro/fr/node/4981 consulté le 5.03.2013

La Synergie offre une aide au rapprochement des pays de la région, en s'appuyant sur des programmes sectoriels et des initiatives communautaires déjà en cours dans des domaines tels que la bonne gouvernance, la circulation des personnes et la sécurité, les transports, l'environnement, la politique maritime, la pêche, le commerce, la recherche, l'éducation, les affaires sociales et la science. Elle prévoit aussi l'établissement de contacts plus étroits entre la Commission et l'organisation de coopération économique de la Mer Noire[751].

La Commission n'a pas l'intention de proposer une stratégie de la Mer Noire distincte, dans la mesure où la politique générale de l'UE vis-à-vis de la région est déjà fixée dans la stratégie de préadhésion en faveur de la Turquie, la politique européenne de voisinage et le partenariat stratégique avec la Russie. L'évolution future et la mise en œuvre principalement bilatérale de ces politiques continueront à déterminer le cadre stratégique[752].

On peut voir dans cette initiative l'objectif de la Commission d'intégrer la région à son marché. Le point 3.4 de la Synergie rappelle que l'Union poursuit ses efforts afin d'aider à la construction et l'entretien de réseaux d'acheminement grâce à « la mise en place des lourds investissements nécessaires »[753].

Alors que les chefs d'État et de gouvernement européens ont entériné le 13 juillet 2007, sous présidence française, un nouveau projet ambitieux de coopération avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée, la Mer Noire s'imposait donc comme le second bassin maritime fondamental pour l'Union européenne. Initiative proposée par la Commission européenne en avril 2007, la synergie de la Mer Noire reflète l'importance stratégique que revêt pour l'Union le Sud-est du continent après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Cette synergie s'inscrit également dans le cadre de la « Neue Ostpolitik » souhaitée par la présidence allemande, qui entend donner une nouvelle impulsion aux politiques européennes à l'Est[754].

Si l'objectif global - la coopération régionale autour d'un bassin maritime - est similaire, le projet européen pour la Mer Noire présente des différences significatives avec le partenariat euro-méditerranéen : son émergence comme objet de politique étrangère européenne est plus récente, les pays partenaires sont plus hétérogènes au regard de leur statut vis-à-vis de l'Union, enfin l'Union doit compter avec deux grandes puissances régionales, la Russie et la

751 Jacques BLANC ; *Rapport du Sénat, la politique européenne de voisinage (rapport d'étape),* rapport d'information n° 451 (2007-2008)

752 Commission européenne, « *la synergie de la Mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale* » COM(2007) 160 final 11 avril 2007

753 *Ibid.*

754 Laure DELCOUR, Actualités européennes, Union européenne, *voisinage oriental et coopération régionale, quel impact pour la Synergie Mer Noire ?*, IRIS, n°23, 20 juin 2008

Turquie. C'est avant tout le caractère plus fragmenté de la région bordant la Mer Noire qui ressort de la comparaison avec la Méditerranée.

La synergie de la Mer Noire, qui promeut une approche régionale, marque donc à la fois un tournant dans l'action européenne à l'Est et un alignement sur les méthodes classiques de la politique extérieure européenne : une chaine de coopérations régionales, mise en place à partir des années 1990 autour de l'UE et dans lesquelles Bruxelles à le rôle de l'impulsion.

Le modèle politique choisi pour la synergie s'inspire de la dimension septentrionale, mise en œuvre par l'Union européenne à l'initiative de la Finlande à la fin des années 1990. Cette initiative avait pour objectif de développer une interdépendance positive entre les pays riverains de la mer Baltique, qu'ils soient membres de l'Union, candidats ou partenaires. En d'autres termes, la dimension septentrionale s'attache à nouer des « solidarités de fait » dans différents domaines pour renforcer la stabilité autour d'un bassin maritime. Elle se veut un cadre régional complétant, dans un espace donné les politiques bilatérales de l'Union avec chaque pays riverain, sans pour autant remplacer ces politiques[755]. Ce modèle est sans doute pertinent pour la Mer Noire, en raison de la diversité des pays impliqués et de leur hétérogénéité au regard des politiques européennes.

Cependant, la question du cadre géographique reste ouverte, nous l'avons vu, la région Mer Noire étant hétérogène. La Communication de la Commission se concentre uniquement sur les États riverains et ne reprend pas, par exemple, la définition de l'OCEMN qui englobe toute l'Europe du Sud-est. Si la synergie de la Mer Noire est appelée à devenir l'une des grandes politiques régionales de l'UE, aux côtés du partenariat euro-méditerranéen et de la dimension septentrionale, l'enjeu est de taille : il s'agit, selon les termes du Parlement européen, de « créer graduellement parmi les pays riverains un sentiment de responsabilité partagée »[756], qui n'existe pas nécessairement. Ce sentiment est d'autant moins présent que la région de la Mer Noire est loin de constituer un cadre clos. La plupart des défis qui se posent aux pays côtiers impliquent tous l'immédiat « arrière-pays », voire d'autres régions.

---

755 La dimension septentrionale est un programme de l'Union européenne ayant pour objectif une coopération transfrontalière des pays d'Europe du Nord et de la Russie entre eux. Initiée en 1997 par Paavo Lipponen, alors Premier Ministre de la Finlande, la dimension septentrionale couvre aussi bien la Scandinavie que les pays baltes et la région de Saint Pétersbourg. La Pologne et l'Allemagne sont également directement concernées à l'occasion.

Reflet des changements politiques survenus dans cette région du monde dans les années 1990, la dimension septentrionale se veut un pendant nordique au partenariat euro-méditerranéen (Euromed). À l'usage, elle a suscité moins d'adhésions que celui-ci, l'intégration de la région sur les plans politique et économique étant un fait acquis depuis la chute du Mur de Berlin.

756 Parlement européen, résolution du 17 janvier 2008.

Dès lors, il était fondamental pour l'Union de ne pas considérer cette synergie comme un cadre géographique limitatif et de bâtir des ponts avec ses autres initiatives dans les régions adjacentes. Les procédures de l'Instrument européen de voisinage, programme d'aide aux pays voisins en vigueur depuis 2007, le permettent ; l'expérience accumulée depuis les années 1990 dans des initiatives de transport TRACECA et INOGATE devrait servir de base pour associer plus étroitement les pays d'Asie centrale aux projets menés dans le cadre de la synergie de la Mer Noire. C'est toute la signification du mot « synergie », à la différence des autres Coopérations régionales aux frontières, celle-ci reste extrêmement souple. Elle se construit sur ce qui existe déjà. Ce projet est mis en œuvre dans le cadre de la politique de voisinage, et n'est donc pas doté de fonds supplémentaires ni d'institutions nouvelles[757].

La Synergie rencontre elle aussi une certaine résistance de la part de la Russie, notamment sur les points de l'énergie ou de la résolution des « conflits gelés ». De plus la Synergie « arrive trop tard »[758], car elle ne prévoit pas de financement supplémentaire et justement compte sur des fonds préexistants qui ont tous déjà été alloués. La proposition de budget pour le nouvel instrument de la PEV s'élève à 18,2 milliards d'euros pour la période 2014-2020[759], ce qui représente une augmentation significative par rapport au budget de l'ancien IEVP (11,18 milliard)[760]. Cette importante hausse reflète la priorité accrue accordée à la PEV au sein de la politique étrangère générale de l'UE.

Les propositions juridiques du cadre financier pluriannuel doivent maintenant être soumises au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne (États membres de l'UE) pour y être discutées et adoptées. Le nouveau cadre financier pluriannuel et les nouvelles règlementations devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2014. Il est symptomatique que il ne s'agit ici que d'une « Synergie » et non pas d'une vraie coopération régionale. C'est en effet dans la droite ligne de la politique de la Commission vers cet espace depuis 1960 ; que l'on songe à la Coopération balkanique ou la méfiance avec laquelle a été accueillie l'initiative turque de l'OCEMN. Si l'Union ne souhaite pas créer ou encourager de véritable coopération régionale dans l'Europe du Sud-est et au-delà la région Mer Noire, c'est car elle souhaite elle-même devenir la seule intégration de la région. En même temps, la volonté de la Commission,

757 La politique européenne de voisinage (rapport d'étape), http://www.senat.fr/rap/r07-451/r07-4517.html consulté le 5.03.2013

758 Coup d'envoi de la « Synergie de la Mer Noire », http://acturca.wordpress.com/2008/02/18/coup-denvoi-de-la-synergie-de-la-mer-noire/, consulté le 5.03.2013

759 http://www.enpi-info.eu/main.php?id=27368&id_type=1&lang_id=469 vu le 21.10.2013

760 Instrument européen de voisinage et de partenariat (2007 - 2013), http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_fr.htm vu le 21.10.2013

soutenue par le Parlement[761], d'entrainer les pays riverains à plus de coopération témoigne d'une véritable volonté politique d'augmenter la présence de l'UE dans la région.

La Mer Noire future région de l'Union européenne ?

Reste à savoir si cette volonté politique de la Commission sera suffisante. La Synergie Mer Noire, comme la Dimension Nordique, ne doit pas « recouper des domaines de compétence de l'Union », ce qui explique la volonté de Bruxelles d'aller de l'avant. Ainsi, les coopérations à ces frontières ne peuvent pas émerger comme pôles intégrateurs rivaux. Au contraire, ce faisant, l'Union absorbe ses marges. Aujourd'hui la Dimension Nordique est abandonnée, car l'adhésion politique et économique de ses membres est accomplie dans l'UE. Un phénomène similaire se produit en Mer Noire, l'OCEMN en est la première victime. Avec l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie, ces deux États membres se tournent plus facilement vers les fonds et les structures de l'Union pour promouvoir la coopération dans la région. D'ailleurs c'est là leur principal atout pour la politique étrangère de l'Union[762]. À la différence de la Dimension Nordique ou même de l'Union pour la Méditerranée : processus de Barcelone, l'Union européenne est en rivalité dans cet espace avec une grande puissance : la Russie. Cette rivalité recouvre surtout l'approvisionnement énergétique qui oblige l'Union à sortir de sa réserve habituelle pour se doter d'outils lui permettant de contrer l'influence russe sur ses anciennes républiques. Sous le couvert de la promotion de la démocratie et la construction d'État Nation viable, l'UE tente de s'aménager une sphère d'influence au dépend de la Russie. Moscou l'a bien compris, au vu de ses réactions négatives face à la mise en place de la PEV, puis de la Synergie Mer Noire[763]. Cependant, la Russie n'a pu empêcher l'Europe communautaire de devenir le premier partenaire commercial de la région.

761 Entretien avec J. Marinus WIERSMA, Parlement européen, 18 février 2009

762 Op. Cit.

763 Par exemple : La volonté de la Russie de participer aux phases préparatoires des décisions en matière de sécurité européenne se retrouve dans la relation avec l'OTAN, où son souhait fut matérialisé par l'établissement du Conseil OTAN-Russie créé lors du sommet de Rome le 28 mai 2002. Ceci étant acquis, les démarches entreprises auprès de l'UE pour l'octroi d'un statut équivalent dans le domaine de la PESD furent repoussées avec fermeté. I. FACON, *Les relations de sécurité entre l'UE et la Russie. Une nouvelle donne ?* dans *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité,* sous la direction de Tanguy et Laetitia SPETSCHINSKY, Institut d'études européennes, 2004 et CONFERENCE à l'INSTITUT EGMONT ; *Fostering Democracy and Development in the Black Sea Region: perspective, policies and prospects*, Bruxelles, 27 mai 2008

2012	Proportion des importations en provenance des pays de l'UE27 en %[764]
Ukraine	**30,9**
Moldavie	**44,48**
Turquie	**36,95**
Géorgie	**30,93**
Arménie	**23,74**
Azerbaïdjan	**27,66**
Bélarusse	**19,96**
Région	**30,66**

Cette présence, si elle permets à ces nations de se connecter au plus grand marché du monde a aussi des effets secondaires peu désirables pour des économies encore en transition. Ainsi, avec la crise de la zone euro depuis 2009, la croissance des pays de la Mer Noire est faible comparée aux années pré-crise : 7% en 2007, 2.1% en 2012[765].

Outre la portée extérieure de la présence de l'Union dans la région, un autre fait intéressant se dégage, remarquable pour qui étudie la construction européenne. Si les États membres sont toujours bien présents dans la région, c'est la Commission qui gère les politiques mises en place avec tous ses partenaires. Les États membres continuent la diplomatie traditionnelle, en faisant notamment partie du groupe de Minsk pour le conflit entre Azerbaïdjan et Arménie au sujet du Haut Karabakh. Ils entretiennent avec les États de la région des rapports bilatéraux dont le principal objet est la politique énergétique. Sur ce point, malgré les efforts de la Commission pour établir une politique énergétique commune, il y a encore 27 -28 depuis juin 2013- politiques de l'énergie différentes. Pourtant les États membres ont bien agréé ensemble, lors de la mise au point des différents mandats de négociation de la Commission avec les pays du voisinage oriental, sur un ensemble de politiques visant à transformer les États à la frontière orientale de l'Union en États « européens ».

C'est la Commission qui ensuite veille à cette transformation, c'est elle qui se trouve en charge de « l'européanisation » de toute la région Mer Noire. Ce processus de « passation » se révèle lent et chaotique, initié en 1960 avec le mandat pour l'Accord avec Athènes, il se

764 Base de donnée Eurostat pour PEV-Est, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_neighbourhood_policy/enp_east/data/database vu le 21.10.2013

765 http://www.bstdb.org/countries/the-black-sea-region vu le 21.10.2013

poursuit au travers de la politique de voisinage. Les résultats en sont encore incertains, il suffit de penser à la faillite de l'État grecque pour comprendre que la construction d'un État « à l'européenne » n'est pas chose aisée.

Cependant, la présence de l'UE dans la région reste fragile. Le grand enjeu de la région, l'énergie, reste essentiellement entre les mains des États membres ce qui fait que l'Union a 27 politiques énergétiques différentes. La Russie en a conscience et joue sur cette faiblesse. Même si l'oléoduc BTC a pu faire croire un instant que l'Union pouvait, lorsqu'elle le souhaitait, avoir des résultats, la guerre en Géorgie a démontré que la Russie ne se laisserait pas éjecter du jeu aussi facilement. Le bombardement, très précis, par l'artillerie russe autour de l'oléoduc BTC[766] en aout 2008 doit être pris comme un coup de semonce aux ambitions européennes. Force est de constater en 2013, que malgré l'alternance politique du printemps la situation en Géorgie reste en « transition »[767] et que le gouvernement de Tbilissi a mis en pause les réformes de l'État voulu par Bruxelles.

À l'heure où les blindés russes violaient une frontière pour la première fois depuis trente ans et où «les Américains étaient aux abonnés absents» comme on aime le dire à Paris, les Vingt-Sept, emmenés par la France qui assumait la présidence de l'Union, prenaient leurs responsabilités en intervenant diplomatiquement pour établir un cessez le feu entre Russes et Géorgiens.

Avec le recul, le coup de force russe était un geste de défiance, une tentative pour établir sur un territoire qui était le sien il y a moins de 25 ans son ancienne influence. La Russie s'estime, plus encore que la Turquie, maltraitée par les deux piliers du continent que sont l'Union européenne et l'Alliance atlantique. L'offensive russe dans le Caucase a eu un impact immédiat sur toute la région, Moldavie, Ukraine, Géorgie et Azerbaïdjan se sont rapprochés. L'OTAN a mis en pause ses prétentions vers le Caucase et la Turquie a continué plus que jamais sa diplomatie amicale avec « le grand voisin » du Nord.

L'écart de conduite a aussi réduit la confiance nécessaire à la nouvelle sécurité européenne que Dimitri Medvedev appelle de ses vœux. La France et l'Allemagne sont les plus réceptives et jugent que l'idée mérite d'être discutée. À l'opposé, ceux qui ont connu le joug soviétique s'en inquiètent, à l'image des vingt-deux intellectuels - Vaclav Havel et Lech Walesa compris

766 Entretien du 2 Décembre 2008,Martinez Erades Guillermo, CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

767 Piotr SMOLAR, « La Géorgie "en transition", dépeinte par l'envoyé spécial de l'Union européenne », *Le Monde*, 24.09.2013

- qui demandent à Barack Obama d'être un peu plus ferme face à «une Russie révisionniste »[768].

Les contrecoups de la Guerre en Géorgie

- Le Partenariat oriental

À Bruxelles on se félicite que l'élargissement ait eu lieu si rapidement : « Si l'élargissement n'avait pas eu lieu dans les années 90, il aurait été trop tard. Plus les Russes se sont renforcés plus il aurait été difficile d'élargir à l'est »[769]. Le Partenariat oriental est la réponse de l'UE au conflit géorgien. Le Partenariat oriental est né d'une initiative conjointe de la Pologne et de la Suède, dont l'objet consistait à développer une politique plus cohérente et ciblée à l'Est, à défaut d'être vraiment originale. La présidence tchèque, la première d'un pays centre européen, porte le projet et parvient à organiser le 7 mai 2009 un Sommet européen pour lancer le Partenariat oriental. Cette nouvelle politique, portée par la Pologne, s'appuie sur plusieurs objectifs[770] : la conclusion d'accords d'association avec chaque pays, la préparation d'accord de libre-échange approfondi et complet, l'établissement d'un régime sans visa ou la coopération en matière énergétique ou sectorielle[771]. Le programme cherche également à consolider l'État de droit, les institutions démocratiques et la société civile.

Cependant, l'approche de l'Union est empreinte d'une prudence qui reflète d'une part les difficultés inhérentes aux mécanismes de décision qui lui sont propres et, d'autre part, les hésitations quant à la stratégie à adopter face à la Russie, acteur incontournable de la région Mer Noire.

La PEV, puis la Synergie et enfin le Partenariat oriental marquent la volonté de l'Union de s'investir dans la région.

La Russie s'est montrée très réservée vis-à-vis de cette nouvelle politique de l'Union dans son « étranger proche ». Il faut comprendre que Moscou sait qui est à l'origine de ce partenariat : des pays qui, au sein de l'Union, lui sont hostiles. D'une façon générale, ces États membres soutiennent la stratégie de néo-*containment* de l'administration Bush face à la résurgence de la puissance russe. A ce néo-*containment* coïncide une « Neu Ostpolitik »[772]. L'objectif est

---

768 "A open letter to Obama administration form Central and Eastern Europe", *Wyborcza*, 15 juillet 2007 sur http://wyborcza.pl/1,76842,6825987,An_Open_Letter_to_the_Obama_Administration_from_Central.html vu le 22 mars 2013

769 Entretien du 2 décembre 2008, Martinez Erades Guillermo, Conseil de l'Union européenne

770 http://www.diploweb.com/UE-quel-partenariat-oriental.html vu le 10 février 2011

771 David CADIER, Florent PARMENTIER, « UE Partenariat Oriental : quelles perspectives ? », diploweb.com, 12 décembre 2009

772 Iris KEMPE, "A New Ostpolitik, priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency", N°4 August 2007, CAP

toujours le même : contenir la Russie.[773] Les États membres comme l'Allemagne ou l'Italie et de manière plus général, les « vieux » États membres, soucieux de ne pas irriter la Russie prônent une approche basée sur les valeurs, évacuant toute idée de faire de la « géopolitique ». Ainsi, deux écoles s'affrontent au sein de l'UE, cette division traverse les États membres, mais aussi le Parlement européen[774]. La Commission, quant à elle, synthétise ces deux tendances, ce qui donne des politiques qui peuvent paraitre au premier abord hésitant, mais qui, si on prend le temps de les observer avec l'œil de l'historien, n'ont pas changé depuis les cinquante dernières années.

Les solutions prônées par le Partenariat oriental et avant lui la PEV de la mise en place d'Accords d'association, de zone de libre échange et d'ouverture des visas, est dans la droite ligne de la stratégie qui fut adoptée pour arrimer la Grèce et la Turquie au camp occidental. L'intégration au marché européen devant assurer la fin de l'isolation économique, prélude à l'intégration politique. Ce fut le cas pour la Grèce, pour les anciennes républiques socialistes, la question est toujours ouverte pour la Turquie.

Ici, les six États concernés par ce partenariat - l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan - représentent 76 millions d'habitants, le gros morceau étant l'Ukraine, avec ses 46 millions d'habitants. 600 millions d'euros d'aides ont été alloués pour la période courant jusqu'en 2013, montant assez faible étant donné la pauvreté et la fragilité de ces États, seul l'Azerbaïdjan, sorte d'émirat pétrolier, fait figure d'exception économique[775].

L'Union en proposant l'association à toute la région prépare son intégration dans la sphère occidentale. Elle utilise ainsi des techniques éprouvées par l'expérience de Guerre froide puis par l'élargissement consécutif à la fin de la division de l'Europe. Ce faisant, il est clair qu'elle souhaite se créer son champ d'influence, au détriment de la Russie, en s'engageant dans « l'étranger proche » de Moscou. Cependant, comme pour la Synergie Mer Noire, ce programme, ambitieux, ne dispose pas de réels moyens. Ce manque de moyens est l'illustration de la nature composite de l'Union, tiraillée entre ses différentes parties. Certes, la doctrine d'association est fixée dès 1960, certes, la Commission, malgré tous les évènements et changements de l'histoire récente, est au final toujours retournée aux mêmes modes

773 http://www.diploweb.com/L-UE-face-a-la-Russie-combien-de.html, aussi la formulation par ces nouveaux États membres d'une telle politique « témoigne de leur intégration réussie dans le processus de formulation de la politique extérieure de l'UE. » dans http://www.diploweb.com/UE-Partenariat-Oriental-quelles.html vu le 10 février 2011

774 Entretient avec un membre du Cabinet du Président Schultz, le 7 octobre 2013, Bruxelles

775 *Ibid*

opératoires pour transformer sa périphérie, mais il faut concéder que jusqu'en 2013 et l'élargissement à la Croatie, cette « recette » semble marcher.

Cependant, si au final la PEV semble devoir être un consensus accepté à l'intérieur de l'Union pour les pays de l'Est, celle-ci ne semble pas être suffisante pour amener ces pays à mettre en place les réformes nécessaires pour la transition démocratique et à l'économie de marché.

La stagnation politique et économique des États du pourtour de la Mer Noire semble devoir démontrer que la simple association ne permet pas forcément de réformer l'État associé selon les critères de l'Union.

D'un autre côté, les négociations d'adhésion de la Turquie, l'affirmation par l'Ukraine de son « identité européenne », le « désir européen » des gouvernements du Caucase, et l'arrivée enfin de l'UE dans cet espace à partir de 2007 donne à réfléchir sur l'expansion de la politique d'élargissement de l'UE sur ses voisins.

Ce qui transparait derrière les hésitations de l'Union dans sa politique vis-à-vis de la région Mer Noire, c'est l'hésitation entre deux options : soit cette région est une région européenne, auquel cas, la définition du XVIIIe siècle de la Mer Noire serait devenue totalement obsolète –« une grande mer asiatique »[776] et en quelque sorte, la région Mer Noire aurait alors achevé son voyage vers l'Ouest. Soit elle la considère comme une « marche »[777] dans laquelle elle projette son influence ou un « confins »[778] la protégeant du monde extérieur. En filigrane la question qui se pose à l'Europe unie c'est celle de ses frontières.

La question des « frontières de l'Europe » va bien au-delà du souci de tirer des lignes sur une carte.

Elle est essentielle car elle pose la question de l'identité et du sens à donner à la construction européenne. Dans un cas, l'Union européenne n'est qu'un vaste marché économique et l'on

---

776 Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, *La Mer Noire ou mer Majeure*, page 366, 10ième Tome, 1770, Paris.

777 La Marche est avant tout un terme militaire de l'Histoire du Haut Moyen-Age, les historiens de cette période nous mettent en garde contre l'utilisation de ce terme pour l'UE. Cependant, étant donné que la question du devenir de la région Mer Noire pour l'UE reste encore posée nous nous permettons de l'utiliser. Voir Matthias SCHNETTGER, « Le Saint-Empire et ses périphéries : l'exemple de l'Italie. « *In: Histoire, économie et société*. 2004, 23e année, n°1. Les espaces du Saint-Empire à l'époque moderne. pp. 7-23. Pour la définition en elle-même : une marche est un fief créé dans une zone frontalière, soit après conquête ou par détachement d'un autre territoire, et auquel le souverain attribue une fonction particulière de défense contre les territoires voisins.
Les marches désignent à l'origine de nombreux territoires frontaliers de l'empire carolingien. Par extension, le terme a également désigné une province frontalière, militarisée ou non. Dans Dictionnaire de l'Académie française, huitième édition, 1932-1935

778 Dictionnaire de l'Académie française, huitième édition, 1932-1935, Op. Cit. Le terme est des plus appropriés pour l'Europe du Sud-Est pendant la Guerre froide, la région étant la zone où se terminé le Bloc occidental et où commençait le Bloc oriental, dans le terme confin il n'y a pas de notion de mouvement, tout comme les confins de l'Empire Austro-Hongrois, il s'agissait d'une observation mutuelle entre deux adversaires. Nous pouvons aussi renvoyer au terme de « confiné » qui a la même racine et signifie « reléguer » ou « toucher » D'après Dictionnaire de l'Académie française, huitième édition, 1932-1935

ne voit pas pourquoi ses frontières s'arrêteraient dans la région de Marmara ou à Kiev, et l'on aimerait y inclure un Maghreb dont les gouvernants sauraient déployer des politiques de développement. Mais alors l'Union européenne ne serait qu'une sorte de « patchwork » sans Histoire, sans Géographie, sans Culture, sans Dessein, juste utile à égaliser et promouvoir les conditions économiques en stimulant les pays et les entreprises par la concurrence.

Dans son article O, le Traité de l'Union européenne indique que : « Tout État européen peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen, qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent ».

On peut se demander alors ce qu'est un *« État européen »*. Dans son discours à Strasbourg en mars 1994, le Président de la République Tchèque, Vaclav Havel donne une définition de l'« identité européenne » en s'exprimant ainsi : « L'Union européenne repose sur un large éventail de valeurs qui plongent leurs racines dans l'antiquité et le christianisme et qui, au fil de deux mille ans, ont évolué pour former ce que nous considérons aujourd'hui comme les fondements de la démocratie moderne, de l'État de droit et de la société civile. Cet éventail de valeurs possède son propre fondement moral, son propre ancrage métaphysique quoi que l'homme moderne puisse en penser. On ne saurait donc prétendre que l'Union européenne n'a pas d'esprit propre capable d'inspirer les principes concrets sur lesquels elle se repose. Il semble seulement que cet esprit est difficile à percevoir »[779].

Bien que cette définition ne soit pas vraiment précise, elle nous donne des pistes pour cerner cette identité. L'Europe aurait un socle « métaphysique » commun qui plonge ses racines dans la spiritualité chrétienne, ces racines auraient donné naissance à une société civile développée qui aurait accouché de la Démocratie et de l'État de droit.

Le respect des principes démocratiques, des Droits de l'Homme, des droits des minorités, et, plus généralement, de l'état de droit, est donc une exigence absolue rappelée par l'Avis de la Commission pour la demande d'admission de la Turquie au sein de l'Union européenne[780].

- L'élargissement à la Mer Noire : quelles valeurs européennes dans la région ?

Si les principes énumérés ci-dessus peuvent former la base d'une identité européenne, *Quid* de la Religion ? Si elle est effectivement présente chez certains comme matrice

779 Extrait de l'allocution du Président Vaclav Havel tiré du site web : http://www.europa-web.de/europa/02wwswww/203chart/chart_f.htm

780 Gwénaëlle LE GUILLOU, *L'Union Européenne et la Turquie*, publication du centre de recherche Européenne Université Rennes I, édition Apogée, 1999, page 5

civilisationnelle, elle est, par contre, absolument absente dans le Traité de l'Union européenne[781] comme dans les critères de Copenhague[782].

Toutefois, dans ses avis sur les demandes d'adhésion de Chypre et de Malte, la Commission évoque à plusieurs reprises leur « identité européenne », qui justifie leur vocation à adhérer[783]. La Turquie quant à elle, ne posséderait qu'une « orientation générale vers l'Europe »[784]. Tout dépend donc de savoir ce que l'UE entend par « identité européenne ». L'identité européenne renverrait à l'appartenance à une communauté de valeurs partagées par tous les États européens.

Mais la candidature turque et le « désir » européen de la Géorgie ou d'Ukraine ne fait pas abstraction des « conséquences » de l'Histoire. Et ce malgré les enjeux économiques et géostratégiques. Elle y est confrontée tout comme le montrent certains titres de journaux. L'hebdomadaire *Le Courrier International*, dans son analyse pour un dossier sur l'Union européenne datée du 17 mars 2002, a choisi pour titre : « L'histoire, cette empêcheuse d'élargir en rond ». L'histoire, il est bien évident, est un obstacle à certains rapprochements. L'élargissement à vingt-cinq pays a reconstitué avec une incroyable précision un espace européen immémorial, celui qui n'a pas été soumis à la domination ottomane, autrement dit celui qui a échappé aux deux grands empires qui séparent l'Europe de l'Asie.

Les actuelles frontières politiques de l'Union européenne tendent à peu à peu à couvrir l'espace géographique du continent européen. La reproduction en 2004 des frontières correspondant quasiment trait pour trait à la césure du schisme de 1054 séparant Catholicisme et Orthodoxie fut totalement fortuite. L'intégration de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Croatie, la reconnaissance à la Serbie de statut de Candidat valide l'hypothèse d'une approche géographique.

Cependant, une nouvelle fois, même une telle approche ne peut pas être suffisante, car une extension « géographique » signifie une Europe jusqu'à l'Oural. Or les tensions persistantes avec la Russie n'augurent pas un tel destin.

Cependant, une Europe de l'Atlantique jusqu'au Caucase semble possible.

Une telle approche de la part de l'Union pourrait invalider la théorie du « choc des civilisations ». En effet cette théorie veut qu'après la chute du mur de Berlin, le monde soit passé d'une confrontation idéologique à une confrontation culturelle et identitaire. Selon le

781 Ou traité de Maastricht, signé le 7 février 1992

782 Op. Cit., page 99

783 Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la République de Chypre et de Malte 30/6/93 dans *Ibid.*

784 Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Turquie 18/12/89, dans *Ibid.*

professeur Huntington, promoteur de cette conception des relations internationales, ce ne serait plus les Nations qui seraient porteuses de ces affrontements mais des aires civilisationnelles, plus adaptées à une planète mondialisée. Il dénombre huit cultures : occidentale, confucéenne, japonaise, islamique, hindoue, slave orthodoxe, latino-américaine et africaine. Chacune incarne différents systèmes de valeurs symbolisés chacun par une religion, « sans doute la force centrale qui motive et mobilise les peuples »[785].

Or, l'idéal de paix qui est le moteur de la construction européenne s'accoutume mal d'un monde qui serait divisé par des frontières aussi intangibles que les séparations culturelles[786]. À cela on peut rajouter la question suivante : que faire des 31,72 millions[787] de musulmans vivant en Europe s'ils sont exclus de sa civilisation ? Et que dire de la Grèce, de la Roumanie et de la Bulgarie qui sont chrétiens, certes, mais orthodoxes ? Que faire de la Turquie ?

Alors les institutions se cantonnent aux seuls critères des traités et déclarations issus des Conseils européens, et notamment celui de Copenhague d'avril 1993 qui met en avant des traits qui doivent être communs à tous les Européens. On peut trouver dans ces textes l'illustration d'une « identité européenne » dépassant les clivages religieux, nationaux et culturels. [788]

Pour l'heure, si l'on s'en réfère aux critères de Copenhague, on peut affirmer que l'identité de l'Union se résumerait à une « assemblée des États démocratiques méritants »[789].

La Région Mer Noire ou la politique de l'élargissement indéfini

-La Russie face à l'élargissement

Si la Turquie entrait en Europe, elle entérinerait la politique de l'élargissement indéfini à tous ses États voisins démocratiques. Cette « expansion » mettrait sans doute des années, voire des décennies, mais il serait alors l'un des éléments clef de l'identité de l'Union. Or cette « expansion » après avoir gagnée toute l'Europe Sud-orientale, s'adresse maintenant aux pays riverains de la Mer Noire à condition que ceux-ci sachent faire preuve de sérieux dans leurs

---

785 Tariq ALI, « Au nom du « choc des civilisations », guerre totale contre un péril diffus », *Le Monde diplomatique*, Octobre 2001, http://www.monde-diplomatique.fr/2001/10/ALI/15648

786 *Ibid.*

787 Quid 2004

788 http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhague_fr.htm

. 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 ;

. La capacité du pays candidat à assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

789 J.-L. BOURLANGE : La *question turque, clé du débat constitutionnel*, Le Figaro, 03/12/2002, dans Mouna MEJRI, *La candidature turque à l'Union Européenne à travers la presse française*, L'Harmattan, 2004, page 36

réformes et leurs transitions démocratiques vers les critères de Copenhague, qui seuls pour l'instant, semblent déterminer le tracé d'hypothétiques frontières.

En effet, si l'Union européenne a tant de mal à fixer ses propres frontières, c'est parce que les traités et critères de Copenhague n'en donnent pas.

Ses frontières actuelles résultent d'un mélange d'axes de fond, comme la réconciliation franco-allemande, et d'occasion comme le rétablissement de la démocratie en Grèce, en Espagne et au Portugal ou la fin du rideau de fer. Les frontières de l'UE sont tracées par les circonstances. La spécificité de l'Union européenne vient de ce qu'elle ne conquiert pas ses territoires les armes à la main. À la différence des siècles passés où les frontières se définissaient au gré des conquêtes, les frontières de l'UE sont modelées par le libre consentement des États et des peuples. C'est un « empire volontaire »[790] dont les frontières s'arrêtent là où des États ne souhaitent pas participer à la construction communautaire.

Dans cette constatation est contenu en filigrane le défi russe car la Russie ne souhaite pas intégrer l'Union.

L'intérêt de la Russie pour l'Europe pose plusieurs défis à l'Union : l'élargissement et le voisinage.

Avec l'élargissement, d'une part, l'Europe devient une entité beaucoup plus proche pour la Russie. De l'autre, en étant repoussée vers l'extérieur, la Russie s'éloigne du noyau dur de l'Europe. L'élargissement de l'Union obligera Bruxelles à établir une relation sécuritaire dynamique avec Moscou, étant donné le rôle politique que jouera automatiquement la Russie sur cette nouvelle frontière.

Quant à l'approfondissement de l'UE, la Russie y voit un processus renforçant l'Union en tant qu'acteur sur la scène internationale.

A la fin de 2001, Poutine déclarait : « Il faut que toutes les actions concernées soient absolument transparentes. Ces processus ont lieu en Europe, que la Russie le veuille ou non. Nous n'allons ni les empêcher, ni les encourager. Mais nous sommes prêts à coopérer. »[791]

En prenant du recul, Poutine a reconnu la réalité de l'Union, non pas comme un pôle opposé aux États-Unis, mais comme un élément puissant et indépendant de la même communauté euro-atlantique[792].

Cependant malgré cette reconnaissance, la Russie n'a souhaité à aucun moment intégrer l'UE. Les Européens, eux-mêmes, se posent la question de la pertinence d'une telle adhésion[793].

---

790 José Manuel BAROSSO, Conférence de Presse au Parlement européen, 10 juillet 2007

791 Dov LYNCH, « La Russie face à l'Europe », *Cahier de Chaillot*, n°60, mai 2003

792 *Ibid.*

En effet, la Russie est une puissance européenne, mais de par ses dimensions, elle semble être un monde différent. De par son espace eurasiatique, elle est un monde à part[794].

Si une Europe de l'« Atlantique jusqu'à l'Oural » donne une idée relativement satisfaisante des frontières de l'Union, cela reste une idée. La Russie, on l'a dit, est « eurasiatique ». Or, une Europe allant de l'Atlantique au Pacifique est-elle souhaitable ? Cela modifierait complètement la géopolitique et les buts de l'Union européenne qui d'ailleurs devrait alors se nommer Union *eurasiatique.*

Certes, il y a des zones de transition : l'Ukraine occidentale est une zone européenne. En revanche il n'en est rien de sa zone orientale qui tant sur le plan humain qu'économique reste attachée à la Russie. Il ne faut pas oublier que la première Russie était la Russie de Kiev[795].

Aujourd'hui, la Russie n'a plus de débouchés maritimes, mis à part la région de Kaliningrad, une toute petite partie du golfe de Finlande- au fond de la Baltique- et un petit bout de mer d'Azov et de Mer Noire. La Russie n'a plus que trois ports : Azov, qui est ensablé, Novorossirsk et Touapsé. L'immense Russie n'a donc plus qu'une façade maritime de quelques kilomètres de long.

De par cette situation particulière, la Russie voit dans l'élargissement des structures occidentales un risque d'enfermement qu'il faut contenir. C'est là, toute la politique de la Russie autour de la Mer Noire[796].

Une politique qui se heurte de plus en plus aux positions de l'Union européenne dans la même région et qui donc *de facto* éloigne la Russie de toute perspective d'adhésion[797].

-Une définition des frontières de l'Union européenne

Les frontières de l'Union européenne ne sont donc en rien prédéterminées, elles sont façonnées par la rencontre de deux séries de volontés : celle de l'Union, de ses États membres et de sa Commission d'une part et celles des États candidats d'autre part.

Le *« choix européen »* des pays tiers est aussi important que les définitions des États membres. Tandis que « En Pologne, nous faisons une distinction entre la dimension méridionale et la dimension orientale [de la Politique Européenne de Voisinage]. Cette distinction est la suivante : au Sud nous avons des voisins de l'Europe ; à l'Est nous avons des

---

793 *« Faire entrer la Russie dans l'Union européenne, ce serait mettre un éléphant dans une barque »* Giovanni Agnelli dans P. MOREAU DEFARGES, Op. Cit.

794 Gérard-François DUMONT, *Quelles frontières pour l'Union européenne ? L'Union européenne, la Russie et la Turquie.* 2005, www.diploweb.com

795 *Ibid.*

796 Dov LYNCH, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », Russie-CEI Visions n°2, avril 2005

797 *Ibid.*

voisins européens. […] Des pays comme la Biélorussie, l'Ukraine ou la Moldavie, dont les territoires se trouvent intégralement en Europe ont, conformément au Traité de Rome, le droit de présenter leur candidature et, peut-être, de devenir membres de l'UE »[798].

En France la logique de la frontière est fixiste ; il s'agit d'une forme idéale de territoire à atteindre et conserver : le fameux « pré carré » de Vauban, expression de géomètre et d'arpenteur employée dans une lettre adressée à Louvois, Ministre de Louis XIV, en 1673 « le Roi devrait un peu songer à faire son pré carré ».

C'est l'une des explications du malaise français face à la construction européenne et à l'élargissement continu.

La limite a une fonction symbolique et, ce faisant, elle est structurante. Les sociétés ne peuvent être ouvertes que si elles se sentent sûr d'elles-mêmes.

En Europe centrale le rapport au territoire est mouvant. Surtout la vision allemande classique, celle du « *Drang nach Osten* » est une vision d'expansion, comme celle de la Russie.

À travers les débats, tant sur la Turquie[799] dans l'UE que sur l'inclusion du Caucase dans la PEV, on discerne deux options : l'une minoritaire, favorable à la fixation de frontières définitives et l'autre majoritaire, en faveur d'une extension continue et qui est partagée par les Britanniques, les Suédois, les Italiens et, pour des raisons historiques, les Polonais, les Baltes et les Roumains. La limite externe de l'UE est conçue comme un « front pionnier démocratique occidental » qui avance au gré des choix politiques et sociaux des États voisins et grâce aux réussites des diplomaties occidentales. Le cas de l'Europe du Sud-est en est l'illustration, ce modèle pourrait se répéter dans la région Mer Noire élargie. Ainsi, l'Europe du Sud-est dans un premier temps, à jouer un rôle dans la définition de l'action extérieure de la Communauté. Nous avons pu voir que l'objectif de la Communauté, au travers de ses politiques, surtout avec la Turquie et la Grèce, c'est avant tout l'extension de la démocratie à l'européenne.

L'espace de la Mer Noire pose donc un défi majeur à la poursuite de l'intégration européenne. Il *est* un enjeu de cette intégration.

- L'expansion indéfinie, stratégie de puissance pour l'UE ?

En outre, comme le souligne Philippe Moreau Defarges, passer outre ces bornes frontières déciderait certainement de la future politique extérieure de l'Union qui prendrait le chemin

---

798 *COURRIER INTERNATIONAL*, « Varsovie et Stockholm mettent cap à l'Est », Mai-juin 2008

799 Voir PĂUN Nicolae, CICEO Waldtraudt Georgiana, "The limits of Europeanness. Can Europeanness stand alone as the only guiding criterion for deciding Turkey's EU membership?", Eurolimes-Journal of the Institute for Euroregional Studies, 2010, pp. 90-105.

inverse de la politique de puissance des États-Unis, l'Europe confirmerait ainsi un choix de croissance totalement et complètement opposé à celui des États-Unis qui misent sur l'apport démographique d'immigrants sans élargissement de leur territoire par l'association avec d'autres États[800].

L'« expansion » de l'UE autour de la Mer Noire lui donnerait les moyens d'une politique mondiale ambitieuse – en partenariat ou en rivalité avec les États-Unis, en intégrant un peu plus ou en repoussant la Russie, en gardant un œil sur l'Iran et l'Asie centrale-, et donc pourrait renforcer à termes l'aspect politique de l'intégration communautaire en dotant l'UE d'une réelle politique étrangère.

Ainsi, l'équation énonçant qu'élargissement égale désintégration, n'est pas si évidente. Car l'élargissement à des pays tels que la Turquie obligerait l'UE à se doter d'une véritable politique extérieure car : « À plus long terme et si se confirme le pronostic d'une croissance continue, l'humanité rencontrera des problèmes de ressources. Le seul grand réservoir de ressources naturelles encore à peu près inexploré – hors le cas du fond des océans- est la Sibérie. Si rien ne change, le plus probable est qu'au milieu de ce siècle cet immense gisement […] sera principalement mis en valeur par un consortium sino-japonais. Il n'est naturellement pas exclu que nous puissions vivre en paix avec ces pays, mais si l'Europe tient à prendre sa part dans cette aventure et à assurer la sécurité de ses approvisionnements, cela passe par la Russie et les républiques turcophones d'Asie centrale(…). L'Europe a donc un intérêt stratégique tout à fait évident à intensifier au maximum ses liens avec la Turquie »[801].

Idem avec l'Ukraine qui mettrait l'UE au cœur du « monde russe »[802].

En effet, l'avenir du continent dépend pour une part des relations entre l'Union européenne, l'Ukraine et la Russie. « L'indépendance de l'Ukraine est primordiale pour la raison suivante : si l'Ukraine réussit à rester indépendante, les Russes seront obligés de repenser leur identité »[803].

---

800 Sous la direction d'Alain HOUZIAUX, Alain DUHAMEL, Hervé LE BRAS, Philippe MOREAU DEFARGES, *L'Europe jusqu'où ?* Question de vie, édition de l'atelier, 2005, page 10

801 Michel ROCARD, « Turquie : dire oui est vital », *Le Monde*, 26/11/2002, dans Mouna MEJRI, *La candidature turque à l'Union Européenne à travers la presse française*, L'Harmattan, 2004, page 65

802 Ainsi on se rappelle qu'il existait une frontière symbolique entre l'URSS et les autres pays européens du bloc soviétique avec un écartement des voies de chemin de fer différents entre Ukraine et Pologne, cette dernière ayant toujours eu des chemins de fer suivant les normes européennes. Cette différence, encore existante est comme un symbole d'un vaste pays encore sous l'héritage des normes soviétiques. De là vient sans doute le stéréotype selon lequel l'Ukraine se trouve « dans la partie russe du monde. « Dans Gérard-François DUMONT, *Quelles frontières pour l'Union européenne ? L'Union européenne, la Russie et la Turquie*. 2005, www.diploweb.com

803 Professeur Mickailo KIRSENKO (Académie de Mohila, à Kiev) dans www.diploweb.com, Stefan WILKANOWICZ, *Les relations entre l'Union européenne élargie, l'Ukraine et la Russie*, 2004

Or, si la Russie doit repenser son identité de puissance « impériale »[804], l'évolution du monde post-guerre froide en général et de l'espace Mer Noire en particulier a un effet direct sur la perception que l'Union européenne a de sa propre place dans le concert international.

Avec la crise de 2008 et l'intervention de l'armée russe, l'Union a pris conscience de sa vulnérabilité sur ses frontières orientales. Cette intervention de Moscou a non seulement retardé pour plusieurs années la pénétration de l'OTAN dans la région, mais au sein de l'Union aussi le rêve de faire de la Mer Noire « un grand lac européen »[805] semble s'évanouir.

Avec la définition des nouvelles politiques, de la Synergie Mer Noire, mais encore plus avec le Partenariat oriental qui régionalise un peu plus les coopérations dans l'espace Mer Noire, l'UE semble vouloir certes intégrer économiquement tous les acteurs mais aussi créer une sorte de « frontière épaisse »[806] à ses « marches » qui serait liée à Bruxelles par des accords de coopération.

La Turquie, la Géorgie, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie sont les derniers pays de la région Mer Noire à se trouver hors de l'Union. De leur côté les pays de l'Europe du Sud-est sont membres où en voie d'intégration[807]. Les pays encore à l'extérieur sont souvent présentés dans la presse comme étant des « marches » ou les « confins »[808]. Une telle perception reviendrait à une consolidation dans l'esprit des Européens de l'idée que les limites du territoire de l'Europe intégrée sont presque atteintes. La définition d'une « marche » ou des « confins » l'atteste.

Un autre fait intéressant pour la perception de la nature de l'Union est l'utilisation de ce vocabulaire, le champ lexical de la *marche* et des *confins* recoupe celui de la puissance au sens le plus classique[809]. Dans la presse française, le terme de *protectorat* est utilisé pour le Kosovo, voir même pour la Grèce[810]. Cela renvoie à une définition classique de la puissance et reviendrait à renvoyer l'Union à celle-ci.

Alors même que Jean Monnet nous mettait déjà en garde il y a plus de quarante ans d'éviter une telle évolution : « Dans mon esprit, une impression prédomine sur toutes les autres. La

---

804 *Ibid.*

805 *Le Monde*, « La Mer Noire et le rêve d'un grand lac européen », POINT DE VUE, 23.03.05

806 Gwénaëlle LE GUILLOU, *L'Union Européenne et la Turquie*, publication du centre de recherche Européenne Université Rennes I, édition Apogée, 1999

807 La Croatie intégrera l'Union en juin 2013.

808 En italien : confini ou margine sont utilisés surtout pour l'Afrique du Nord : *Il Fatto Quotidiano*, "Da Rabat a Bamako, la violenza ai confini dell'Europa rischia di travolgerci" di Fabio MARCELLI, 15 febbraio 2013, En Allemand: Grenze, on hésite à qualifier l'Ukraine par exemple de confin ou marge, Dmytro ZLEPKO Die Ukraine – diesseits oder jenseits der europäischen Grenzen?.*Politische Studien* 405, Januar/Februar 2005

809 Que l'on se souvienne des « Militargrenze » de l'Empire des Habsbourg coupant en deux l'Europe du Sud-Est

810 http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/05/10/l-union-europeenne-est-un-substitut-d-empire-vis-a-vis-des-balkans_1349352_3214.html

voici: l'unité en Europe ne crée pas un nouveau genre de grande puissance; c'est une méthode d'introduction d'un changement en Europe, et par conséquent, dans le monde. Les gens, plus souvent à l'extérieur de la Communauté européenne qu'au sein de celle-ci, sont tentés de considérer la Communauté européenne comme un État potentiel du XIXe siècle, avec toutes les connotations que cela implique. Mais nous ne sommes pas au XIXe siècle et les Européens ont construit la Communauté européenne dans le but précis de trouver un moyen de sortir des conflits auxquels a conduit la philosophie du XIXe siècle »[811].

811 Jean MONNET, “A ferment of change”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 1, n°1, p. 203-11, 1962

Conclusion. LA PÉRIPHÉRIE SUD-ORIENTALE : « FRONT PIONNIER » DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

À l'issue de notre thèse et après avoir parcouru quarante ans d'histoire des relations de la Communauté avec sa périphérie Sud-orientale, nous pouvons dégager plusieurs tendances, habitudes, forces qui motivent l'action communautaire dans cet espace.

Une première conclusion doit porter sur une définition de la région comprise entre l'Épire et le Caucase. Au terme de ce travail, nous pensons pouvoir affirmer que l'attractivité de l'Europe et de son modèle est le fond commun de toute la région. Du fait de cette attractivité du modèle européen, les termes de « périphérie sud-orientale européenne » semblent recouvrir au mieux la réalité d'une région encore en transition. Ce désir de « quitter l'Asie »[812] est un point commun mais aussi une force pouvant amener à une nouvelle division. L'attraction européenne fracture la région en tant que telle. Elle a attaqué l'intégrité du camp communiste là où elle était directement en contact avec lui. Par l'intégration de l'Europe du Sud-est dans l'Union elle sépare *de facto* cet espace du reste de la région. Un autre effet de cette « attractivité européenne », c'est le soutien du bout des lèvres de la Communauté aux intégrations régionales pour mieux lancer ensuite les siennes propres afin d'absorber la région ; c'est la fin de la Coopération balkanique, c'est l'hésitation pour soutenir l'OCEMN et le lancement de la Synergie Mer Noire.

Un deuxième point que nous pouvons tirer de ce travail est que l'utilisation de cette « force de gravité » par la Communauté en fait un acteur pendant toute la Guerre froide. Elle sous-tend la volonté de la Commission à jouer un rôle de premier plan dans la région. En effet, les relations avec cet espace critique pour la sécurité et l'expansion de la « civilisation »[813] européenne vont aboutir à la prise en charge par la Commission, institution supranationale, de la défense des intérêts de l'Europe occidentale. Partie de l'interprétation d'un article peu clair du Traité de Rome, le 238, la Commission va se placer comme principale interlocutrice des États tiers européens.

---

812 En 1916, Tüccarzade Ibrahim Efendi indique dans son livre intitulé Avrupalilasmak « Européanisation » :
« On ne peut pas continuer comme ça, avec nos vieilles attitudes asiatiques, notre style de vie oriental. Cessons d'insister. Les restes des anciennes civilisations, les beaux souvenirs de notre passé glorieux ne peuvent aucunement nous sauver de cette vie misérable et de ces défaites. Nous devons nous avouer que ce qui a été battu à la guerre balkanique n'était pas notre armée ou notre flotte mais notre vie sociale orientale qui s'est dégradée. » dans Ahmet INSEL Sous la direction de, *La Turquie et l'Europe, une coopération tumultueuse*, l'Harmattan, 1999, page 101

813 Voir discours de Harmel, 1971, Op. Cit.

Dès 1959, l'exécutif européen, saisissant cette opportunité, développe une stratégie qui tend à attirer dans la sphère d'intégration européenne les voisins immédiats et à établir des « ponts » avec le camp oriental qui, à terme, fini par être « absorbé »[814]. Ainsi, en « absorbant » la périphérie de l'Europe, la Communauté la soustrait à l'influence soviétique, ce fut le cas de la Turquie et de la Grèce, mais aussi de la Yougoslavie qui cherchait à s'intégrer aux flux économiques occidentaux. Cette intégration ne s'est pas faite sans contradictions internes, sans sursaut de la périphérie. La tache pouvait s'avérer ardue. La Commission en prenant sur elle de défendre les intérêts de l'occident autour des Détroits et dans l'Europe du Sud-est rencontrait le soutien des États-Unis mais inquiétait les États membres. L'affaire grecque, l'activisme sur la question de Chypre, le positionnement sur la Turquie et dans les enceintes de la CSCE, la gestion des accords de transition des pays de l'ex-camp soviétique illustre la volonté de la Commission européenne de faire de la « politique » au nom des « intérêts européens »[815].

Depuis 1960, la Commission, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires et de ses membres, a joué son rôle dans le maintien des positions de l'Occident en Grèce et en Turquie, dans l'établissement des contacts avec la Roumanie et l'attraction de la Yougoslavie vers l'Ouest. Ainsi, avec la volonté de la Commission de maintenir le contact avec non seulement Belgrade mais aussi, et surtout, la Grèce, la Turquie et la Roumanie afin de barrer la route à l'Union Soviétique on peut voir l'émergence d'une « Ostpolitik » avant l'heure. Après tout, n'était-ce pas l'Allemagne fédérale qui a persisté à ne pas entretenir de contact avec Belgrade ? Si Bonn devait s'offusquer d'un tel terme, alors peut être pouvons-nous utiliser le terme de « *Süd-Ost Politik* » de la Commission pendant toute la décennie 1960 ?

Un autre point qu'il nous faut dégager est que pendant toute la Guerre froide, la Communauté et la Commission travaillent en harmonie avec Washington. Les crises gaulliennes ne doivent pas masquer que de 1960 à 1986 au moins, la Commission travaille de concert avec Washington pour saper l'unité du camp communiste. Avec trois nuances cependant :

---

814 Puisque nous parlons de *force de gravité*, autant rester dans les termes de la physique, dans ce modèle la Communauté et l'intégration européenne serait un trou noir attirant, puis absorbant les corps avoisinants. Ce qui rend intéressant cette métaphore c'est que les trous noirs sont provoqués par l'effondrement d'étoile dite massive, l'effondrement du continent après la seconde guerre mondiale et la réaction qui a suivi avec le lancement de la Communauté peut faire penser au processus de création d'un trou noir.

815 « La Commission dut rappeler à plusieurs reprises que le rajout d'une dimension méditerranéenne trop forte à la CSCE – voulue par la Yougoslavie, la Roumanie et …la Grèce, pouvait mettre en danger les politiques de la Communauté et notamment l'élargissement. », AHCE BAC 48/1984 n° 313, *CSCE – Belgrade, Rapport n°IV, Op. Cit.*

la première c'est que ce faisant, la Commission cherchait aussi pour la Communauté des zones lui permettant de déployer pleinement sa puissance économique. L'article 238 du Traité de Rome n'avait-il pas pour objectif principal de permettre aux États membres de la Communauté d'établir des relations d'association avec leurs anciennes colonies ? Et ce faisant, en les maintenant rattachées à leurs anciennes métropoles et au Marché commun, permettre à ce dernier de conserver une influence commerciale certaine[816]. Cet article fut donc en quelque sorte « détourné » vers l'Europe du Sud-est pour permettre à la Communauté, à terme, d'y avoir une influence prépondérante. Ce que la Commission fit avec la Grèce, la Turquie mais aussi la Yougoslavie. Là où les États-Unis percevaient un gain à court et moyen terme dans la lutte contre l'Union soviétique, la Commission, et particulièrement sa DG1, y voyait aussi un moyen d'augmenter son influence sur sa périphérie tout en la stabilisant.

Deuxièmement, en 1967 avec le coup d'État en Grèce et la position très tranchée de la Commission là où Washington pouvait être vu comme attentiste, en se contentant bien de la dictature des Colonels.

Troisièmement avec la prise de pouvoir des militaires en Turquie en 1980 où la Commission adopta une position plus nuancée qu'en 1967, mais fit du retour à la démocratie une condition non-négociable pour le déblocage de l'aide financière, quand l'administration Reagan poussait les États membres à faire preuve de compréhension vis-à-vis de la Junte turque.

C'est donc sur la question de la démocratie et des Droits de l'Homme que les deux administrations ont divergé. C'est révélateur. Pour la Commission, il était impensable que des pays européens puissent basculer dans l'autocratie et que ces États abandonnent le mode de gouvernement « européen ».

La fin de la Guerre froide va renforcer cette différence d'approche : Washington se contente d'Aliev ou de Chevardnadze tant que ceux-ci privilégient les intérêts américains, le Département d'État fait preuve de mansuétude. Il n'en va pas de même pour la Commission qui dans les plans d'action de la PEV a mis comme condition la démocratie et l'État de droit. Ce dernier point nous renseigne sur un autre aspect de la région pour les deux pôles de l'Occident : d'un côté nous avons pour Washington une région stratégique qui doit être stable, de l'autre nous avons pour la Commission et l'Union, des États qui pourraient un jour ou l'autre taper à la porte de la Communauté. Le gouvernement des États Unis considérerait-il la

816 « Les premières approches qui se sont manifestées de la part des pays tiers et notamment d'État à souveraineté récente témoignent de la force attractive des Six et font entrevoir le rôle politiquement considérable que la formule de l'association peut jouer dans le rétablissement de liens organiques puissants entre la Communauté européenne et les anciens territoires coloniaux. » dans AHCE, CEAB 2 1595 Communauté européenne du charbon et de l'acier, Secrétariat général, Direction affaires extérieures, Doctrine communautaire en matière d'association avec les pays tiers, Luxembourg 3 mai 1960

possibilité de transformer Porto-Rico en 51ème État si celui-ci n'appliquait pas une constitution largement inspirée de celle ayant cours à Washington[817] ?

Le parallèle entre le comportement des États-Unis et celui de la Communauté nous amène donc à une conclusion supplémentaire. L'intégration des périphéries menée par la Commission que ce soit dans le cadre des accords d'association ou de la PEV revêt deux dimensions :

La volonté de la CEE/UE de s'attacher la périphérie ; son hésitation à l'intégrer complètement. Ce qui aboutit à une « tentation de la puissance » par l'extension en continu de son influence par la projection de ses normes. Cela recouvre parfaitement le concept des politistes comme Cooper et l'idée d'une « ombre impériale »[818]. Ce travail donne une dimension historique à ce concept.

La chute du mur en 1989 et plus encore la fin de l'Union soviétique, ne marquent pas une rupture fondamentale dans le comportement de la Commission. Elle est certes prise par surprise, bousculée, mais l'exécutif communautaire va régler la transition des anciens pays communistes. En effet, forte des relations de travail établis depuis la fin des années 1960 avec « l'autre Europe », et d'une grande expérience dans la diffusion et « l'inoculation de l'idéal du libre marché », la Commission va voir cette expérience reconnue en étant chargée par tout l'Occident de gérer les négociations et la mise en place du nouvel ordre européen. Alors que cette expérience fut gagnée avant tout grâce aux accords avec la Grèce et la Turquie, l'activité de la Communauté en Europe du Sud-est va, paradoxalement, connaitre un ralentissement entre 1986 et 1996 : la guerre civile en Yougoslavie, la révolution violente en Roumanie, l'instabilité des pays d'Europe issues de l'URSS ne va pas concourir à une politique volontaire de la Communauté dans la région. De plus, Bruxelles, de concert avec les États membres, développe une stratégie adressée en premier lieu à la proximité géographique. Dans cette logique, la région Mer Noire n'est alors plus à la périphérie mais plutôt à « l'ultra-périphérie ». Peu à peu cependant, la Communauté, devenue Union en 1993, va voir son champ d'action géographique s'étendre. Alors que l'Europe centrale se stabilise et prend le chemin de l'intégration, la Commission peut alors se pencher sur l'Europe orientale et la région Mer Noire. Elle intègre la côte occidentale de la Mer Noire en 2007, et auparavant elle a absorbé et digéré les quelques organisations régionales existantes.

---

817 « Executive Orders Disposition Tables William J. Clinton - 2000: Executive Order 13183 - Establishment of the President's Task Force on Puerto Rico's Status [archive] », Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration.

818 Robert COOPER, *La Fracture des Nations, ordre et chaos au XXIe siècle*, Denoël, 2004

Cette reconnaissance de la capacité de la Commission pour gérer les transitions des États orientaux vers le modèle démocratique européen et la volonté de l'exécutif européen de ne pas transiger sur la question du mode de gouvernance des États européens qui lui sont associés, met en relief une autre tendance issue de l'intégration communautaire. L'attractivité exercée par l'intégration européenne est gérée par ses institutions au travers des relations contractuelles devant aboutir à une *européanisation* de la région.[819]

L'*européanisation* dans le contexte de la construction de l'Europe depuis 1950 revêt donc une forme principale, celle de la copie ou de l'accaparement par une périphérie des modes de gouvernance issus du cœur de l'Europe occidentale, tel que résumé par les critères de Copenhague.

Cette « européanisation » est assurée par la Commission. Ces orientations sont décidées par les États membres au Conseil qui passent ensuite le relais à la Commission qui assume dès lors la mission historique d'étendre le modèle européen dans les franges orientales du continent. Cette européanisation pendant la Guerre froide se matérialisait surtout par l'acceptation par les partenaires de la CEE des règles de l'association et des conditionnalités contenues dans la simple possibilité de pouvoir un jour accéder à la Communauté comme État membre. Ce procédé n'a pas toujours fonctionné, la Grèce a subi un coup d'État et son économie n'était pas vraiment celle du marché en 1981, la Turquie, bien que formellement une démocratie a subi des changements de régime brutaux et son économie connait encore de fortes disparités. Chypre ne put sauvegarder son unité et la vague de démocratisation qui avait suivi la fin de la guerre froide semble devoir s'arrêter sur les bords occidentaux de la Mer Noire.

Cette dernière constatation a amené la Communauté à renforcer ses politiques dans la région. Le Partenariat oriental reprend tout l'arsenal de la Communauté. Bruxelles propose aux pays de la Mer Noire des accords du type de ceux qui régissent aujourd'hui les relations avec Ankara mais sans l'adhésion à la clef et une plus profonde intégration au marché européen. Ce faisant, l'Union met en place une série d'accords qui renforcent la PEV et accentuent

819 Les institutions ne peuvent exister sans normes préexistante, le Traité de Rome dans le cas de la Commission. La région Mer Noire nous donne un autre exemple d'européanisation par le biais d'une institution, elle-même issue d'un traité entre européens. Les articles 15 et 16 du Traité de Vienne de 1815 amenèrent à la mise en place de la Commission du Bas-Danube en 1856. Ce faisant, les européens ont étendu directement du centre vers la périphérie le droit international européen. Dans Ludwig ROGER, « L'européanisation par le droit ? Le cas de la Commission européenne du bas - Danube 1856 – 1871 », communication à l'école d'été du Réseau international des chercheurs en Histoire de l'intégration européenne, *« L'européanisation du milieu du XIXe siècle à nos jours: croiser les approches nationales, internationales et transnationales »*, Septembre 2012, Krzyzowa

l'impression d'un nouveau *containement* de la Russie car cette dernière n'est pas concernée par ces accords.
La Commission, de nouveau, dirige les négociations, elle continue ainsi son « *magistère* » pour « l'européanisation » de la région Mer Noire. Ce « *magistère* » de la Commission est sans doute le fait historique le plus marquant de notre thèse.

La Commission exerce donc un « *magistère* », une responsabilité pour la diffusion du modèle européen. Cette mission cependant ne va pas sans obstacles, ni objectifs à atteindre, notre thèse en a dégagés au moins trois qui ont été le leitmotiv de la Commission dans ses prises de décision tout au long des années comprises entre 1960 et 2008.

Le premier est sans nul doute celui de l'endiguement et du confinement de la puissance soviétique et russe. Tout au long de ce travail nous avons vu que l'objectif principal qui soutenait les politiques de la CEE dans la région fut de contenir la pression soviétique, éroder son influence et la tenir éloigné des Détroits et de la Mer Égée. Ce faisant, la Communauté reprenait un objectif politique de l'Occident déjà deux fois centenaire : remodeler l'Europe du Sud-est et les marches occidentales de la Russie selon les standards d'Europe occidentale, tout en évitant que la Russie ne parvienne à la Méditerranée. Cela s'est vérifié par « la mission » que s'est donnée la Commission européenne en mettant au point sa « doctrine de l'association », cela se vérifie encore avec la mise en place de la PEV. L'Union se retrouve ainsi au centre d'un réseau qu'elle tisse avec chacun de ses partenaires ; ce rôle clé est parfaitement mis en lumière dans les différents modèles élaborés par Michaël Emerson[820], qui compare la politique de voisinage à une toile d'araignée ou à une roue dont l'Union serait le centre.

Le deuxième objectif, que ce soit avec la Grèce, la Turquie et même la Yougoslavie est l'aménagement d'une sphère d'influence économique où la Communauté ne connaitrait pas de concurrents. L'intégration dans l'Union européenne de la partie occidentale de la région Mer Noire et la signature d'accords bilatéraux de type PEV et association avec tous les États de la région – à l'exception de la Russie- illustre la réussite de cette politique. Il en va de même du refus de la Communauté de laisser se développer des intégrations régionales à ses frontières qui illustre cette volonté d'apparaitre comme le seul pôle d'intégration du continent.

820 Michael EMERSON, Gergana NOUTCHEVA and Nicu POPESCU ; "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP Plus' "; *CEPS Policy Briefs*, 21 March 2007, Bruxelles

L'intégration économique prélude à l'intégration politique est l'objectif déclaré des accords d'association et nous amène donc au troisième objectif.

Celui-ci est fortement lié au second, il s'agit de la « reconquête » par l'Europe occidentale de l'Europe de l'Est. En soutenant les jeunes nations issues des Empires, puis mettant sur pied des stratégies pour « inoculer » les valeurs de l'Occident, l'Europe occidentale et son émanation à partir de 1957, la Communauté, s'inscrit dans un temps bien plus long que les seuls XIXe ou XXe siècle. On pourrait être tenté de remonter jusqu'au schisme de 1054 entre Église Catholique et Orthodoxe, voire la séparation entre Empire romain d'Occident et d'Orient. Il est frappant de voir sur l'Agora Simone Veil devant l'entrée Altiero Spineli du Parlement européen à Bruxelles les affiches commémorant l'intégration des pays de l'Europe de l'Est comme un « retour à la maison ». Le jour où le drapeau européen flottera sur le Bosphore et à Kiev, pourra-t-on dire alors : « mission accomplie » ?

Après quarante ans d'évolution, l'intégration européenne dans la région Europe du Sud-est/Mer Noire doit son attractivité non seulement à sa puissance économique intrinsèque, mais aussi grâce à l'expérience de la Commission européenne dans la mise en place du processus d'européanisation. Cette européanisation, ce ne sont plus les États qui l'assurent mais l'UE dans son ensemble. L'Europe du Sud-est dans un premier temps puis la région Mer Noire en est l'illustration. Commencé dans les années 1960 avec les mandats des accords d'association, cette « *translationis missio*» aboutit avec la responsabilité donnée à la Commission de gérer la PEV et tous les accords à conditionnalité avec le voisinage.
Cependant, cette « greffe » de l'État à l'européenne peut connaitre ses limites. La crise de l'État grec depuis 2010, le « sauvetage » de Chypre en 2012, le refus –provisoire- de faire entrer Roumanie et Bulgarie dans l'espace Schengen, nous montre que le processus de construction d'un État peut être long. Contrairement à ce qu'avait pu penser Caramanlis en 1975, l'intégration communautaire ne rime pas forcément avec consolidation définitive de l'État. La Grèce, Chypre, mais aussi Roumanie et Bulgarie, illustrent les limites de l'extension de la construction d'un État à l'européenne par la Communauté. La révolte en cours en Turquie questionne aussi sur la permanence de l'instabilité politique d'un pays associé à la Communauté depuis quarante ans. La révolution en Ukraine entre pro-russe et pro-européen interroge sur les capacités réelles de l'UE d'aider un pays en situation de crise grave. Il est significatif que tous ces pays se trouvent concentrés en Europe du Sud-est et sur les bords de la Mer Noire.

Un autre fait est que si l'Union prend le chemin de l'expansion continue de son modèle, l'on renoue alors avec une très vieille Europe, celle de la « mission civilisatrice ». Est-ce souhaitable et est-ce souhaité ? Tout porte à croire que la réponse à la dernière question est positive. D'après une communication au Conseil de la Commission sur la stratégie d'élargissement en 2010, dans les quinze années à venir, toute la périphérie orientale de l'Union devrait être économiquement intégrée à l'Union, peut-être que la Turquie aura alors adhéré[821]. Cette extension de la Communauté et sa force d'attraction économique est comme un écho au discours d'Harmel en 1970 lorsqu'il accueillait les trois nouveaux États membres et insistait sur « la défense et la consolidation de notre civilisation ». Ainsi, malgré l'opposition de la Russie, la Commission reste certaine de la validité de sa stratégie d'extension. Ainsi, après la Mer Égée, la Mer Noire, ne sera plus une « grande mer d'Asie » mais un « lac européen » et le processus d'expansion de l'européanisation atteindra l'Asie centrale et la Mésopotamie.

821 Martinez Erades Guillermo, Entretien du 2 Décembre 2008 à Bruxelles et COM(2010) 660, Commission européenne, communication au Parlement et au Conseil européen, *stratégie d'élargissement et principaux défis*, 2010/2011, Bruxelles le 9 novembre 2010

VOLUME 3

ARCHIVES, BIBLIOGRAPHIE, ANNEXES ET INDEX

ARCHIVES

Ordre chronologique

ARCHIVES DE L'OTAN

La plupart des archives de l'OTAN pour les dix premières années d'existence de l'organisation sont maintenant en ligne sur http://www.nato.int/cps/fr/natolive/68238.htm

Archives Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, (AOTAN – Archives numérisées - http://www.nato.int/cps/fr/natolive/68238.htm), *Décision finale sur le MC 48/3, Mesure de mise en application du concept stratégique pour la défense de la zone OTAN, MC 48/3 (Final)*, 8 décembre 1969

AOTAN (Archives numérisées - http://www.nato.int/cps/fr/natolive/68238.htm), *Comité militaire de l'Atlantique Nord, Décision au sujet de M.C. 14, Direction stratégique pour le planning régional de l'Atlantique Nord, note du secrétariat, M.C. 14* 28 mars 1950

Assemblée de l'Atlantique Nord, doc. T 156 CIC (76)8, p. GER-1 (document préparé par le Bundestag de la RFA) ; Union interparlementaire, doc. EUROPE/INF/II ANNEXE I/Add. 1 (communication du groupe de la RFA, 7 janvier 1977).

Union interparlementaire, doc. EUROPE/INF/11 ANNEXE I, p. 22 (communication du groupe danois, 15 novembre 1976).

Union interparlementaire, doc. EUROPE/INF/11 ANNEXE I, p. 37 (communication du groupe polonais, 6 janvier 1977).

Union politique : initiative franco-allemande sur la politique étrangère, de sécurité et de défense. EUROPE DOCUMENTS, Edition française. Bruxelles No. 1738. (Doc. Atlantique No. 74). 18 octobre 1991. pp. 1-4.

ARCHIVES HISTORIQUES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES - *AHCE*

Archives de la Commission des Communautés européennes/Union européenne

Bruxelles

AHCE, BAC 66/1985 n°183/1 Dossier Grèce

AHCE, BAC 48/1984 n° 650/6, Comodity trade statistics – Nations Unis

AHCE, BAC 1/1971 27, Note, objet : désignation d'un délégué grec, Bruxelles le 23 octobre 1958

AHCE, BAC 1/1971 19, Communauté économique européenne, Commission, Direction générale des relations extérieures, direction de l'association avec les pays tiers, division 3, note pour Monsieur le Directeur Général Seeliger, Bruxelles le 29 octobre 1958

AHCE, BAC 24/1967 91, Premier mémorandum de la Commission de la CEE au Conseil des Ministres de la Communauté, en exécution de la décision du 3.12.58 relatif aux problèmes posés par la création d'une association économique européenne (présenté par M. J. Rey), le 16 février 1959, COM(59) 18

AHCE, BAC 118/1986 n° 1645, Direction générale des relations extérieures, « à l'attention de MM. Les Commissaires Krekeler et Sassen », Bruxelles le 25 février 1959

AHCE, BAC 118/1986 n° 1645, Direction générale des relations extérieures, « à l'attention de MM. Les Commissaires Krekeler et Sassen », Bruxelles, le 2 mars 1959, *Réunion COREPER*, Jeudi 5 mars 1959

AHCE, BAC 3/1978 285, La Commission, Note à Monsieur Seeliger, Directeur Général I, Objet : Turquie, Bruxelles le 10 mars 1959

AHCE, BAC 26/1969 n°510, Communauté économique européenne, la Commission, *Projet d'attitude à adopter par les Pays membres vis-à-vis des démarches effectuées par la Yougoslavie*, Bruxelles le 14 mars 1959

AHCE, BAC 24/1967 95, La Commission au Comité des Repr. Perm. Lors de sa 50ème réunion du 19 mars 1959, Extrait, Coordination de l'attitude des Six à l'égard des démarches effectuées par le gouvernement turc.

AHCE, BAC 61/1982 25, La Commission, DG I, Projet de compte rendu de la première réunion du Comité spécial chargé de l'examen des problèmes concernant une Association économique européenne, Bruxelles le 13 mai 1959

AHCE, BAC 1/1971 27, Doc n° 1320, Paris le 8 juin 1959

AHCE, BAC 3/1978 1347, Rapport de la Commission sur la 5ième session de l'Assemblée de l'UEO de juin 1959

AHCE, BAC 3/1978 285 Lettre de Monsieur Hikmet Bensan, Ambassadeur de la République turque à Monsieur le Professeur Hallstein, Président de la Commission de la Communauté économique européenne, 31 juillet 1959

AHCE,CEAB 5, 531, la Commission, DG I, Projet de compte rendu de la quatrième réunion du Comité spécial chargé de l'examen des problèmes concernant une Association économique européenne, Bruxelles le 6 août 1959

AHCE, BAC 1/1971 27/2, Commission, DG1, Association à la Communauté de pays en voie de développement, Bruxelles, le 3 septembre 1959

AHCE, BAC 26/1969 262 Commission européenne, Division des relations extérieures, Note pour Monsieur le président du Groupe de Travail Relations extérieures, Objet : demandes présentée par la Turquie et la Grèce en vue d'une association avec le Marché commun, Luxembourg, le 21 septembre 1959

AHCE BAC 1/1971 27, Commission des Communautés européennes, DG I, *Association à la Communauté de pays en voie de développement*, Bruxelles le 23 septembre 1959

AHCE, BAC 118/1986 1642 Voir notamment le PV de la 68ème réunion du COREPER, COM (59) 127, Bruxelles, le 28 septembre 1959

AHCE, BAC Op. Cit., Communauté économique européenne, Le Conseil, Note introductive, Objet : *Communication de la Commission sur les conversations avec : une délégation du Gouvernement grec, suite à la décision du Conseil en date du 25 juillet 1959 ; une délégation du gouvernement turc, suite à la décision du Conseil, en date du 11 septembre 1959*, Bruxelles le 10 octobre 1959

AHCE, BAC 3/1965 92, La Commission, secrétariat, *Note pour M. Allardt, directeur général des pays et territoires d'outre-mer*, Bruxelles le 12 octobre 1959

AHCE, CEAB 5 793, Assemblée européenne, *Rapport le Hodey*, novembre 1959

AHCE, BAC 26/1969 263, La Commission, DG I, Compte rendu de la deuxième phase des conversations exploratoires entre les délégations de la Grèce et de la Communauté, 16-20 novembre 1959, Bruxelles le 26 novembre 1959

AHCE, BAC 3/1978 285, Commission, *PV 1ère phase des conversations exploratoires* automne 1959 Turquie

AHCE, BAC 1/1971 27, Direction générale I, Direction de l'association avec les pays tiers, Résumé reprenant les questions principales posées dans le schéma d'un Accord d'association avec la Grèce, Bruxelles le 5 janvier 1960

AHCE, BAC 1/1971 27 Communauté économique européenne, le Conseil, Aide-mémoire concernant les travaux du Comité des Représentants permanents lors de sa réunion restreinte tenue à Bruxelles les 16 et 18 janvier 1960 au sujet de la question du mandat pour l'ouverture des négociations avec la Grèce.

AHCE, BAC 26/1969 698/1, Mémorandum, Note pour Monsieur Seeliger, Directeur général des relations extérieures, Bruxelles le 20 janvier 1960

AHCE, BAC 1/1971 27, Direction générale I, « Note », *l'association de la Grèce et le problème général de l'association*, Bruxelles, 11 février 1960

AHCE, BAC 1/1971 29 Communauté économique européenne, le Conseil, schéma d'un Accord d'association avec la Grèce, adopté, Bruxelles 16 février 1960

AHCE, BAC 26/1969 698/2, La Commission, DG I, *Problèmes généraux de l'association d'États tiers à la Communauté*, Bruxelles, le 27 février 1960 (Communication de M. Rey) I/COM(60)33

AHCE, BAC 26/1969 698/2 Direction des affaires économiques et financières, Note, *Problèmes généraux de l'association de pays tiers à la Communauté. Document CE/19/60 de la Commission*, Bruxelles (date illisible mais vraisemblablement en réponse à la note précédente de la DG I.°)

AHCE, BAC 3/1978 286, Direction générale des relations extérieures, direction de l'Association avec les pays tiers, note sur l'ouverture des négociations avec la Turquie pour la conclusion d'un Accord d'association, Bruxelles le 4 mars 1960

AHCE, BAC 3/1978 286, Service de presse, note à l'attention de Monsieur le Président Hallstein, de Messieurs les Vice-Présidents, et, Membres de la Commission, le 17 mars 1960

AHCE, CEAB 2 1595 Communauté européenne du charbon et de l'acier, Secrétariat général, direction affaire extérieure, *Doctrine communautaire en matière d'association avec les pays tiers*, Luxembourg 3 mai 1960

AHCE, BAC 38/1984 n°128/2, La Commission, Direction générale aux relations , *Evolution de l'attitude de l'URSS à l'égard de l'intégration en Europe et notamment à l'égard du Marché commun, vue à travers la presse soviétique*, 2 juillet 1960

AHCE, BAC/1969 263/1, La Commission, DG I, *État de la négociation sur l'association de la Grèce a la Communauté*, Bruxelles le 2 juillet 1960, I/COM(60) 112

AHCE, BAC 26/1969 263 Communauté économique européenne, Commission, Accord d'association avec la Grèce, *décision à prendre par le Conseil*, Communication de la Commission au Conseil, Bruxelles, 12 juillet 1960

AHCE, BAC 5 n° 1483, Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, Haute Autorité, « à l'attention de MM. Wehrer et Wellenstein », *Rapport éventuels avec la Yougoslavie*, Luxembourg, le 8 décembre 1960

AHCE, CEAB 5 913/1, *Rapport sur les aspects institutionnels de l'accord par Jean Duvieusart*, pas de date, 1961

AHCE, BAC 3/1978 286/2 La Commission, négociations avec la Turquie pour un Accord d'association, Bruxelles, le 3 février 1961

AHCE, BAC 50/1982 57 Commission des Communautés européennes, *Note à l'attention de Monsieur Rabier*, Bruxelles, 16 mars 1962

AHCE, BAC 1/1971 20, La Commission, "Résumé succinct de l'état des négociations de la conférence entre les États membres des Communautés et les états tiers ayant demandé l'adhésion", 21 mai 1962

AHCE, BAC 97/1986 n°2/4, Direction générale des relations extérieures, A l'attention de Monsieur Seeliger, Directeur général, *Relations avec la Yougoslavie*, Bruxelles le 26 octobre 1962

AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale des relations extérieures, à l'attention de Monsieur Herbst, Secrétaire exécutif adjoint, *Relations avec la Yougoslavie*, Bruxelles le 11 décembre 1962

AHCE, BAC97/1986 n°2/3, Direction générale des relations extérieures, Aide-mémoire, *Demande de la Yougoslavie visant à entamer des conversations techniques avec la Communauté*, Bruxelles le 4 février 1963,

AHCE, BAC97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention de M. le Ministre Rey, *Demande de la Yougoslavie visant à entamer des conversations techniques avec la Communauté*, Bruxelles le 12 février 1963

AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention de Monsieur Seeliger, Directeur général, de Monsieur Bolance, Bruxelles, le 10 mai 1963

AHCE, BAC 97/1986 n°2/4, Monsieur Bolasco, éventuelle prise de position, Question Yougoslave

AHCE, BAC 97/1986 n°3/1, La Commission, Direction générale aux affaires extérieures, *Projet de décision du Conseil d'un mandat de négociation avec la Yougoslavie*, Bruxelles le (sans date) 1962

ACHE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention du Directeur général, *Visite du Premier secrétaire auprès de l'Ambassade de Yougoslavie*, Bruxelles le 13 novembre 1963

AHCE, BAC 50/1982 48, *Rapport fait au nom de la Commission politique sur la recommandation de la commission parlementaire d'association CEE-Grèce du 6 juin 1963*, Rapporteur : M. Francis Vals, Edition de langue française, 4 octobre 1963, document 69

AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, *à l'attention de Monsieur le Ministre Rey, Visite de M. Stojkovic, Premier secrétaire de L'Ambassade de Yougoslavie*, Bruxelles le 8mai 1964 et Direction Générale I, *A l'attention de Monsieur le Directeur général Herbst, Visite de M. Stojkovic, Premier secrétaire de L'Ambassade de Yougoslavie*, Bruxelles le 21 janvier 1964

BAC 66/1985 n°183/1, Communauté économique européenne, Commission, *Aide-mémoire de la délégation de la Grèce auprès de la CEE en date du 21 octobre 1964 concernant la dénonciation par la Turquie de la Convention d'établissement, de commerce et de navigation,* Bruxelles, le 30 avril 1964.

AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention de Monsieur le Ministre Rey, *Visite de M. Stojkovic, Premier secrétaire de L'Ambassade de Yougoslavie*, Bruxelles le 8 mai 1964

AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Direction générale I, à l'attention de Monsieur le Ministre Rey, *Rapports CEE – Yougoslavie, Bruxelles*, le 27 mai 1964

AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, DGI, note à l'attention de M. le Directeur Général Herbst, Yougoslavie – CEE, Entretien en date du 9.7.64 avec Monsieur Stojkovic, Bruxelles le 9 juillet 1964

AHCE, BAC 97/1986 n° 2/3, note à l'attention de Monsieur le directeur général Herbst, *Préparation des conversations avec les experts Yougoslaves*, Bruxelles le 22 décembre 1964

AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des communautés européennes, direction générale presse et information, *information en Grèce*, Bruxelles, 15 mars 1965

AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des Communautés européennes, Note à l'attention de Messieurs les membres du groupe de préparation, *l'information sur les communautés en Grèce*, 1965 (pas de date)

AHCE, BAC 97/1986 n°2/2, La Commission, Direction Général I, Note d'information, *Article de Borba (quotidien yougoslave) au sujet des dernières décisions du Conseil des Ministres relatives au Commerce des fruits et des légumes*, Bruxelles, le 9 avril 1965

AHCE, CEAB 5 n° 1489/1, Agence Europe, Bruxelles le 17 mai 1965

AHCE, BAC 97/1986 n°2/2, *Conversation technique avec une délégation yougoslave*, vendredi 21 mai 1965

AHCE, CEAB 5 n°1483/1, Porte-parole de la Communauté, *déclaration à la presse*, Bruxelles le 25 mai 1965

AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, note à l'attention de J.R. Rabier, objet : *Collaboration avec Mlle Doucas et soutien financier du Centre de documentation sur les Communautés européennes à Athènes*, Bruxelles, 28 juin 1965

AHCE, BAC 50/1982 n°19/1, Ambassade de Yougoslavie, service de Presse, Bruxelles, « Problème économique internationaux commenté par le Président du Gouvernement yougoslave », Belgrade, le 24 janvier 1966 dans *Tanjug*

AHCE, BAC 97/1986 3/3, La Commission, *Relations entre la CEE et la Yougoslavie : contingents tarifaires pour produits agricoles et alimentaires accordés par les États membres à la Yougoslavie, contingents tarifaires pour les produits industriels (bois, sidérurgie, textiles*), 1966

AHCE, BAC 50/1982 n°19/1, La Commission, DGI, Note à l'attention de M. le Ministre Rey, *Conversation technique entre la Yougoslavie et la Communauté*, Bruxelles le 29 avril 1966

AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, *Conclusion d'un accord tarifaire avec la Yougoslavie, Communication de la Commission au Conseil*, Bruxelles le 28 juin 1966

AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des communautés européennes, direction générale presse et information, Communication à Monsieur Copé et Messieurs les membres de la Commission, Objet *: Personnel occupé par le Centre de documentation sur les communautés à Athènes*, Bruxelles, 04 juillet 1966

AHCE, BAC 38/1984, n° 128/4, La Commission, *Communication de la Commission au Conseil concernant les rapports de la Communauté avec la Yougoslavie*, Bruxelles le 31 janvier 1967

AHCE, CEAB 2, n° 4075, *Allocution prononcée par son excellence M. l'Ambassadeur Guido Colonna, membre de la Commission de la Communauté économique européenne*, le 13 février 1967 à l'Université John Hopkins à Bologne

AHCE, BAC 50/1982 57, Commission des communautés européennes, service de presse, *mémorandum, information en Grèce, de J-R Rabier à Monsieur Toulemon*, Bruxelles, 1967 (date illisible, mais sans doute avant avril 1967)

AHCE, BAC 6/1968 n° 13, La Commission, Secrétariat exécutif, Parlement européen, Commission de l'Association avec la Grèce, *Compte rendu sommaire*, 5 mai 1967

AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, direction générale aux affaires extérieures, *Document de travail, Inventaire des problèmes posés par les relations économiques entre la Communauté et la Yougoslavie*, Bruxelles avril 1967

AHCE, COM(67) PV 401, final, 2° partie (séance du 3 mai 1967)

AHCE, COM (67) PV 405 final, 2° partie (séance du 1 juin 1967)

AHCE, BAC 97/1986 n°3/1, Le Conseil, Note d'information, *Résultat des travaux du Groupe des questions commerciales concernant les relations entre la CEE et la Yougoslavie – du 27.7.67*, Bruxelles, le 31 juillet 1967

AHCE, CEAB 1 n°1599, CECA : Haute Autorité, Service juridique, *Lettre de la Confédération internationale des Syndicats libres*, 25 octobre 1967

AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, Secrétariat exécutif, à l'attention de MM. Les membres de la Commission, *442ème Réunion du COREPER du 26 octobre 1967, Relations entre la CEE et la Yougoslavie, Projet de négociations*, Bruxelles le 28 octobre 1967

AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, Secrétariat exécutif, à l'attention de MM. Les membres de la Commission, *449ème Réunion du COREPER du 15 décembre 1967, Relations entre la CEE et la Yougoslavie*, Bruxelles le 18 décembre 1967

AHCE, CEAB 5 n°1483/2, La Commission, Secrétariat exécutif, à l'attention de MM. Les membres de la Commission, *450ème Réunion du COREPER du 25 décembre 1967, Relations entre la CEE et la Yougoslavie*, Bruxelles le 3 janvier 1968

AHCE, CEAB 5, n° 1484, Ambassade de Yougoslavie, 30 janvier 1968

AHCE, CEAB 5, n° 1484, Parlement européen, Question écrite n° 329/67, de M. Vredeling à la Commission des Communautés européennes, Représentation diplomatique officielle de la Yougoslavie auprès des Communautés européennes, le 19 février 1968

AHCE, CEAB 5, n° 1484, La Commission, a l'attention de MM. Les membres de la Commission, *457ème réunion du COREPER du 23 février 1968, Relation avec la Yougoslavie*. 26 février 1968, SEC (68) 589, page 2

AHCE, BAC 97/1986 n°3/3, *Mr Rey au Parlement européen*, le 12 mars 1968.

AHCE, CEAB 5, n° 1484, La Commission, à l'attention de MM. *Les membres de la Commission, 461ème réunion du COREPER du 25 mars 1968, Contacts avec la Pologne, la Hongrie et la Yougoslavie*, Bruxelles le 28 mars 1968

AHCE, BAC 25/1980 n° 1851, à l'attention de M. le Directeur Général Herbst, *Invitation à participer à la 27ème session plénière du Comité consultatif international du coton*, Bruxelles, 23 avril 1968

AHCE, BAC 25/1980 n°429/3, La Commission, note d'information, *Négociation commerciales entre la Communauté et la Yougoslavie*, 15/17 octobre 1968

AHCE, BAC 25/1980 n°429/3, A l'attention de M. Rabot et de M. Wellenstein, *négociations avec la Yougoslavie*, Bruxelles le 9 novembre 1968

AHCE, BAC 38/1984 n° 128, La Commission, le secrétariat général, à MM. Les membres de la Commission, *Négociation avec la Yougoslavie, Approbation de la procédure écrite C/2215/68*, Bruxelles le 28 novembre 1968

AHCE, BAC 3/1978 872, *établissement des relations diplomatiques*

AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Communauté économique européenne, La Commission, DG Relex, Note à l'attention de Monsieur Martino, membre de la Commission, Objet : S*ession du Parlement européen du 5 au 9 mai 1969. Point « rapport de Monsieur Scarascia-Mugnozza sur les répercussions de la situation politique actuelle en Grèce sur le fonctionnement de l'association »*, Bruxelles, 5 mai 1969

AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Fédération internationale des journalistes, *Résolution, liberté de la presse en Grèce, Session du Comité exécutif, Zurich*, du 5 au 9 mai 1969, note adressée à Jean Rey.

AHCE, BAC 3/1978 n° 159, Ambassade de Chypre en France, l'Ambassadeur, lettre au Directeur général H. Sigrist, Paris, 24 octobre 1969

AHCE, BAC 3/1978, n° 894, Chypre, *note d'information*, pas de date.

AHCE, BAC 50/1982, n° 17, J.O. n° C 63/03 du 28 mai 1969, p. 16, dans Parlement européen – séance du mardi 3 février 1970, J.O. Annexe, page 51
AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission des Communauté européenne, *Commission de l'Association avec la Grèce, compte rendu sommaire*, Strasbourg, 13 mars 1970

AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission des Communauté européennes, *Commission de l'Association avec la Grèce, Compte rendu sommaire*, Bruxelles, 30 avril 1970

AHCE, BAC 3/1978 280/2, La Commission des Communautés européennes, *Communiqué à la presse*, Bruxelles, 16 avril 1970

AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, La Commission des Communautés européennes, DG I, Note à l'attention de Monsieur Martino, membre de la Commission européenne, objet : *Commission de l'Association avec la Grèce du Parlement européen*, 30 avril 1970

AHCE, BAC 3/1978 N°159, *lettre du Ministre des Affaires étrangères chypriote au Président de la Commission*, Nicosie, le 5 août 1970

AHCE, BAC 250/1980 1338 et BAC 250/1980 1340, période 1971 – 1975Compte rendus de la Coopération Politique pour la CSCE et échanges entre la Commission, le Conseil, le Parlement et les groupe Had-hoc pour la préparation des positions de la CEE lors de la CSCE.

AHCE, BAC 3/1978 n° 894, la Commission, DG I, Note à l'attention de M. Dahrendorf, membre de la Commission, objet : *Affaire Chypre*, Bruxelles, 4 mars 1971.

AHCE, BAC 03/1978 n°742/2, Commission des Communautés européennes, *Commission de l'Association avec la Grèce, compte rendu sommaire*, mai 1971

AHCE, BAC 28/1980 651, Commission des Communautés européennes, Direction générale des Relations extérieures, *Examen de la situation actuelle en ce qui concerne le projet de conférence sur la sécurité européenne*, Bruxelles 7 mai 1971

AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission des Communautés européennes, DG I, Commission d'Association avec la Grèce, *compte rendu sommaire*, 29 octobre 1971

AHCE ; BAC 3/1978 N° 887/1, Commission européenne, *déclaration de Osman Olcay, Ministre des Affaires étrangères de Turquie lors du Conseil d'Association CEE-Turquie du 10 décembre 1971*

AHCE, BAC 25/1980 109, Parlement européen, Commission politique, Rome, 17/10/1972

AHCE, BAC 97/1986 51, Commission européenne, Secrétariat général, Note à l'attention de MM. les membres de la Commission, 212e session du Conseil du 6 novembre 1972 (avec la participation des États adhérents), Communication de la Commission concernant les modalités d'une approche globale pour l'ensemble des relations de la Communauté avec les divers pays méditerranéens, Document confidentiel

AHCE, BAC 97/1986 51, Rapport parlementaire d'A. Rossi au nom de la commission des relations économiques extérieures « sur les conséquences de l'élargissement de la Communauté européenne pour ses relations avec les pays du Bassin méditerranéen » (doc. PE 29.993, 28 février 1973)

AHCE, BAC 28/1980 651, Commission des Communautés européennes, Direction générale des Relations extérieures, Note d'information, *Objet : Principes de la coopération économique liés aux problèmes de la sécurité européenne*, Bruxelles le 2 mai 1973

AHCE, BAC 50/1982 n° 28, La Commission, Cabinet of Sir Christopher Soames, *Visit of the Greek Ambassador to Sir Christopher Soames* – 28 May 1973, Present MM. Theodoropoulos, Sir C.Soames, Hannay

AHCE, BAC 50/1982 n° 28, *Relation entre la CEE et la Grèce*, communication de M. Dahrendorf à la Commission, pas de date.

AHCE, BAC 50/1982 n° 28, La Commission, Cabinet of Sir Christopher Soames, *Call of the Greek ambassador on Sir Ch. Soames*, 19 October 1973, Present, MM. Theodoropoulos, Sir C. Soames, de Kergolay, Hay

AHCE, BAC 28/1980 652, *Rapport du Comité politique consacré à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, 1973

Document CSCE CP (73) 79 classeur CSCE BAC 28/1980 651.

AHCE, Classeur CSCE, Commission européenne, délégation permanente auprès des organisations internationales. Note à l'attention de M. de Kergolay Rapport sur la réunion du groupe ad hoc du 30.10.73 Utilisation à des fins tactiques, des projets italien, roumain et suisse suggestion de la délégation italienne concernant les sujets à l'ordre du jour de la réunion du sous-comité CSCE du 17 octobre 1973, Genève le 31 octobre 1973.

AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Commission des Communautés européennes, DG I, *Aide-mémoire confidentiel, objet: Sort du Centre d'information sur les communautés européennes en Grèce*, Bruxelles, le 4 décembre 1973

AHCE, BAC 28/1980 652, Commission des Communautés européennes, Direction générale des Relations extérieures, Note à l'attention de Monsieur le Directeur général Wellenstein, *Objet : CSCE, Positions qui devront être définies avant la réunion à Bonn les 8 et 9 janvier 1974*, 18 décembre 1973, Bruxelles (réunion spéciale du Comité politique de la Commission pour la préparation de la phase finale de la Conférence)

BAC 50/1982 30 (1974 - 1976) : Relations entre la Communauté et la Grèce : prises de position des institutions communautaires face à la dictature et aux nouvelles perspectives démocratiques, contacts Communauté/États-Unis relatifs aux problèmes politiques en Méditerranée orientale (Grèce, Turquie et Chypre), rencontre de la Commission avec le Premier Ministre grec en vue de relancer l'association (dossier politique).

AHCE, Classeur CSCE, Direction générale des Relations extérieures, note à l'attention de M. le Directeur F. Klein, *Objet : Déclaration en faveur de la coopération économique européenne dans le communiqué final de la réunion du Pacte de Varsovie*, Bruxelles, le 23 avril 1974

AHCE, BAC 25/1980 436, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note à l'attention de Sir Christopher Soames, *« La CEE et les relations entre la Grèce et la Turquie (visite de M. Mavros et M. Ortoli, Bruxelles septembre 1974) »*, Bruxelles, 20 août 1974

AHCE, BAC 50/1982 18, *Aide-mémoire grec pour la réactivation de l'Accord d'association CEE – Grèce et réponse*, 27 août 1974

AHCE, BAC 50/1982 30, Commission the European Communities, *Cabinet of Sir Christopher Soames*, August ,28 1974

AHCE, BAC 50/1982 n°30/1, Commission des Communautés européennes, Cabinet of Sir Christopher Soames, *Notes à l'attention de Sir Christopher Soames*, August ,28 1974

AHCE BAC 259.80 141 COM(74) PV 306 final, 2° partie, *procès-verbal de la 306e réunion de la Commission*, 18 septembre 1974.

AHCE, BAC 50/1982 15/1, page 262, Commission européenne, *entretien entre Monsieur Ortoli et Monsieur Gunes, Conférence de Presse*, 19 septembre 1974

AHCE, BAC 15/1993 56/1, Marc Paolini, « CEE/Grèce : de l'Association à l'adhésion, bilan et perspective du premier accord "méditerranéen" de la CEE », dans *Rapport européen*, Le 11 décembre 1974 – n° 193

AHCE, BAC 250/1980 n°679, Commission des Communautés européennes, note de réflexion, *suite de la CSCE en corbeille II*, Genève 5 mars 1975

AHCE, BAC 15/1993 38, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, Bruxelles le 13 mars 1975, *Lettre de M.T. Saraçoglu, Ambassadeur, délégué permanent de la Turquie auprès de la CEE*, Annexe : Questions des parlementaires turcs au Conseil d'Association CEE-Turquie.

AHCE, BAC 66/1985 n°183, ALLOCUTION de M. CARAMANLIS auprès des Ambassadeurs des Neuf à Athènes le Jeudi 12 Juin 1975

AHCE, BAC 66/1985 n°183, Commission des Communautés européennes, Cabinet du Président, *demande d'adhésion de la Grèce, visite de l'Ambassadeur de la République Hellénique Monsieur STATHATOS,* Bruxelles le 12 juin 1975

AHCE, BAC 50/1982 30, Commission of the European Communities, Directorate General for External Relations, Note for the attention of Sir Christophe Soames, vice president of the Commission, *subject : meeting of the European Parliament's Associations Committee* 18 June, 1975, item 4 of the Agenda: Exchange of views on the situation in Cyprus, Brussels 13 June 1975

AHCE, BAC 15/1993 n° 50, Allocution de M. Pesmazoglou

AHCE, BAC 15/1993 n°50, Parlement européen, Commission parlementaire mixte CEE-Grèce, Procès-verbal de la réunion du 25 au 27 juin 1975, Parlement hellénique, Athènes, discours de Papaligouras

AHCE, BAC 15/1993 n°50, Parlement européen, Document de séance, PE 41.765, 1975

AHCE, BAC 250/1980 n°679, Legal service of the Commission of the European Communities, *signature on behalf of the European Communities of the final act of the Conference on the Security and Cooperation in Europe*, Brussels, 22 juillet 1975

AHCE, BAC 250/1980 n°679, Commission des Communautés européennes, *Rapport sur la 2ième phase de la CSCE, Genève 18 septembre 1973 – 21 juillet 1975*, Genève 21 juillet 1975

AHCE, BAC 15/1993 34, Parlement européen, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, *Projet de recommandation*, 15-20 septembre 1975, Ankara.

AHCE, BAC 15/1993 36, Commission des Communautés européennes, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, XXe session, 15-20 septembre 1975, Ankara

AHCE, BAC 15/1993 36, Discours prononcé par M. Hansen, Chef de la délégation du Parlement européen auprès de la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, le 18 septembre 1975, à Ankara

AHCE, BAC 25/1980 109, Parlement européen, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, le 18 septembre 1975, à Ankara.

AHCE, BAC 50/1982 54, Parlement européen, *Projet d'Avis de la Commission politique du Parlement européen sur les recommandations de la Commission parlementaire mixte CEE-Grèce adoptée à Athènes le 27 juin 1975* (doc. 180/75) Rapporteur M. Scott-Hopkins, Bruxelles, 19 septembre 1975

AHCE, BAC 66/1985 184, Commission des Communautés européennes, *note à l'attention de Mlle Nielsen*, Bruxelles le 19 septembre 1975.

AHCE, BAC 15/1993 36 Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, *Compte rendu sommaire*, 9 octobre 1975, Bruxelles

AHCE, BAC 50/1982 18 TELEX par la division chargée des liaisons avec les représentations extérieures, 31/10/1975

AHCE, BAC 66/1985 184, Fiche de transmission interne, Commission des Communautés européennes, *Voyage de Spinelli à Athènes*, (19-24 novembre 1975), Bruxelles le 25 novembre 1975

AHCE BAC 15/1993 63, Commission des Communautés européennes, *note de travail*, 4 décembre 1975.

AHCE, BAC 50/1982 n°30/1, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note de dossier, Bruxelles 15 Décembre 1975,

AHCE, BAC 15/1993, n° 36, La Commission, secrétariat général, *Commission des associations, Compte rendu sommaire*, Luxembourg, 14 janvier 1976

AHCE, BAC 50/1982, n°57, La Commission, IF2, « l'attention de M. De Kergolay », *Demande de M. Kohlase*, Bruxelles 20 janvier 1976

BAC 66/1985 159/4, Commission des Communautés européennes, note à Mlle Nielsen au sujet du Projet d'avis sur la demande d'adhésion grecque, Bruxelles, 20 janvier 1976.

AHCE, BAC 15/1993 34, Commission des Communautés européenne, Secrétariat général, Commission des Associations, compte rendu sommaire, 28 janvier 1976, Bruxelles

AHCE, BAC 15/1993, n°50, PE 41.765, page 008

AHCE, BAC 15/1993, n° 36, Parlement européen, *Document de séance, 1975 – 1976*, « Rapport sur les recommandations de la Commission mixte CEE-Turquie adoptée à Ankara le 19 septembre 1975 », Rapporteur Egon Kleptch, le 3 février 1976

AHCE, BAC 66/1985 n°183/1, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, « Note de dossier », *Objet : Déjeuner du COREPER du jeudi 5 février avec Sir Christopher SOAMES*, notes manuscrites de Mlle NIELSEN, Bruxelles le 4 février 1976

AHCE, BAC 66/1985 n°183/1, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note de Dossier, Objet : *La Turquie dans le contexte de l'examen par la Commission de la demande d'adhésion de la Grèce*, Bruxelles, le 6 février 1976

AHCE, BAC 50/1982 54 Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Note pour Monsieur le Président F.X. Ortoli et Sir Christopher

Soames, Objet : *Problème de Chypre – visite de l'Ambassadeur de Grèce*, Bruxelles, le 12 février 1976

BAC 154/1980 1366, « Note de dossier, Cabinet du Vice-Président, Visite de l'Ambassadeur de Turquie », février 1976, p. 290

AHCE, BAC 15/1993 n° 34/1, Commission des communautés européennes, Secrétariat général, « document interne du 21 avril 1976 sur projet de communication à la Commission », *objet : les relations CEE-Turquie*, Direction générale des relations extérieures, Bruxelles, le 1er avril 1976

AHCE, BAC 50/1982 n°57, La Commission, Bureau d'Athènes, « à l'attention de Monsieur Toledano Laredo, chef de Cabinet et de Monsieur Scarascia Mugnozza », *Accords commerciaux entre la Grèce et la Roumanie*, Athènes le 2 avril 1976

AHCE, BAC 50/1982 n° 57, La Commission, Direction générale des relations extérieures, *à l'attention de Monsieur Collowald*, « Séminaire à Chypre », Bruxelles, le 9 avril 1976

AHCE, 15/1993 38, Avrupa Topluluklari Komisyonu, Basin ve enformasyom Burosu, Ankara, Note d'information 024, à M.C. Scarascia-Mugnozza, copies: M. Noël, Cabinet du Président, Cabinet de M. Soames, de M. Cheysson, de M. Gundelach, M. Ronan, M. Hijzen, M. De Kergorlay, M. Olivi, M. Loeff, M. Collowald, M. Price, Mlle Nielsen, M. Recker, M. Kohlhase, Ankara, le 26/4/1976.

AHCE, BAC 50/1982 30, Commission of the European communities, Office of Sir Christopher Soames, Chef de Cabinet, 24 may 1976

AHCE, BAC 15/1993 34, Parlement européen, Notes transmises par Monsieur Georges SPENALE, Président du Parlement européen à Monsieur François-Xavier ORTOLI sur ses visites officielles en Grèce et en Turquie des 20 et 24 mai 1976 en Turquie et du 25 au 28 juin 1976 en Grèce, Luxembourg le 2 juillet 1976

AHCE, BAC 50/1982 n°57, *Note à l'attention de Messieur Baxter et Cyancio, Directeur*, 26 juillet 1976

AHCE, BAC 79/1982 n°249/4, Conférence entre les Communautés européennes et la Grèce, Discours d'ouverture des négociations d'adhésion avec la Grèce de Max Van De Stoel, Président en exercice du Conseil des Communautés à Athènes le 27 juillet 1976

AHCE, BAC 66/1985 184, Commission des communautés européennes, *note à l'attention de Mlle Nielsen au sujet de la « démarche de la délégation permanente hellénique auprès du Président de la Commission (détérioration des relations Grèce/Turquie) »*, Bruxelles, le 12 aout 1976

AHCE, BAC 66/1985 184, Commission des communautés européennes, *Communiqué à la presse*, 13 août 1976.

AHCE, BAC 66/1985 184, *Lettre à Mlle Nielsen*, 13 août 1976.

AHCE, BAC 66/1985 n°197, Direction générale des relations extérieures, service E-1, Note à l'attention de Monsieur GOODCHILD, Objet: *Reprise par la Grèce de la politique commerciale de la Communauté à l'égard des pays à commerce d'État*, Bruxelles, le 20 septembre 1976

AHCE, BAC 50/1982 32 Voir Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, Délégation pour les négociations avec la Grèce, *L'évolution politique en Grèce*, Bruxelles le 11 octobre 1976

AHCE, BAC 50/1982 26, Commission des Communautés européennes, Direction générale des relations extérieures, service E-1, Note de Dossier, Objet: Entretien avec MM. Stavrou et Exinteros, de la Mission de Grèce, Bruxelles, le 15 octobre 1976

AHCE, BAC 50/1982 30, Commission des Communautés européennes, Office of Sir Christopher Soames, Chef de Cabinet, *Note for Record, US/EC consultations: Political discussion*, 26 october 1976

AHCE, BAC 50/1982 26, TELEX pour Toledano Laredo, Chef de Cabinet de M. Scarascia Mugnozza, Monsieur Hannay, Chef de Cabinet de Monsieur Soames, Monsieur Froschmaier,

Chef de Cabinet de M. Haferkamp, Monsieur Mohler, Chef de Cabinet de M. Brunner, Monsieur E. Noël, secrétaire générale de la Commission, Messieurs Ronan, Collowald et Pryce, DG X, Messieur Olivi et Santarelli, Porte Parole, Monsieur Hijzen, Directeur général DG I, Monsieur Duchateau p., Conseiller, Madame Nielsen, DG I, Messieurs Becker, Pendville, DG X, sujet: rapports Grèce- Union soviétique et Grèce-Bulgarie, Athènes, 1er novembre 1976

AHCE, BAC 50/1982 26COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Directorate general for external relations, note to Mr.KLEIN, *Greek trade with Eastern Europe*, 15 november 1976, BAC 66/1985 n°197 La phrase est : "*the Russians are now digesting this unpalatable piece of information"*

AHCE, BAC 50/1982 n° 55, Le Parlement, *Commission parlementaire mixte CEE- Grèce*, « XIIème session, 22 – 24 novembre 1976 », Reichstag Berlin

AHCE, BAC 250/1980 n°679, GT(76) 34, Belgrade 77, Deuxième corbeille, forme de participation des Communautés – études provisoire à amender et compléter – État de la rédaction au 3 décembre 1976

AHCE, BAC 50/1982 n°30, Commission des Communautés européennes, *notes de dossier*, Bruxelles, le 22 décembre 1976

AHCE BAC 48/1984 41/2, La Commission, « Négociation d'adhésion de la Grèce », *Premier Rapport sur l'examen du droit communautaire dérivé (Actes relatifs au secteur des TRANSPORTS)*, Communication de la Commission au Conseil, Bruxelles le 23 décembre 1976

AHCE BAC 15/1993 34, Voir Commission des Communautés européennes, Conseil d'Association CEE-Turquie entre 1975 et 1976

AHCE, BAC 50/1982 53 et BAC 15/1993 n°50, Parlement européen, *Document de séance*, PE 41.765, 1975

AHCE, BAC 250/1980 n°679, note de dossier, Coopération, réunion du groupe de travail « CSCE » - Londres, 6-7 janvier 1977

AHCE, BAC 48/1984, n° 313, La Commission, Direction générale I, à l'attention de Monsieur Krohn, directeur général, Préparation de la réunion de Belgrade : questions méditerranéennes, ref. votre note du 10 janvier 1977, Bruxelles le 28 janvier 1977

AHCE, BAC 250/1980 n°679, Commission des Communautés européennes, note pour le dossier, Préparation de Belgrade – Coopération politique, Londres, le 3 février 1977, Bruxelles le 4 février 1977

AHCE, BAC 250/1980 n°679, Commission des Communautés européennes, DG I, Compte rendu, coopération politique (CSCE), Londres 14-15 -16 mars 1977, Bruxelles le 17 mars 1977

AHCE, BAC 48/1984 n°313, La Commission, Direction générale I, A l'attention de Monsieur Jacques Mayer, directeur général – Office statistique, Préparation pour la réunion de Belgrade, Bruxelles le 21 mars 1977

BAC 250/1980 n°679, Commission des Communautés européennes, *Note pour le dossier, CSCE – Compte rendu de la réunion de la Coopération politique, Londres 6 – 7 avril 1977,* Bruxelles le 12 avril 1977

AHCE, BAC 50/1982 26, CENTRE D'INFORMATION DES COMMUNAUTEES, Bureau d'Athènes, Note à l'attention de Monsieur Fr. KLEIN, DG1, Objet : contact avec le premier secrétaire de l'Ambassade polonaise, Mr. Julien KOWALSKI, Athènes, le 26 avril 1977

AHCE, BAC 50/1982 30, Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, note à l'attention de Monsieur Duchateau, Objet : Entretien avec M. James Lowenstein au département d'État (20 avril 1977), Bruxelles 27 avril 1977

AHCE, BAC 48/1984 n°313, La Commission, Direction générale I, Location de bureau à Belgrade, à l'attention de Monsieur Pierre, directeur à l'inspection des postes diplomatiques et consulaires, ministère des affaires étrangères, Bruxelles le 11 mai 1977

AHCE, BAC 66/1985 209/2, Parlement européen, Commission parlementaire mixte CEE-Grèce, XIII session, 17-18 mai 1977, Mytiléne, intervention de Monsieur Theodoropoulos, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères de la République de Grèce

AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, A l'attention de Monsieur Froshmaier, Monsieur Tickell, *Forme de la participation de la Communauté à la réunion de Belgrade*, Bruxelles le 18 mai 1977

AHCE, BAC 66/1985 209/2, Commission des Communautés européennes, note pour M. Pensa, "Accession negotiation with Greece, the Commission's role in the official negotiating conferences", 17 juillet 1977.

AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, Direction générale I, *Compte rendu de la mission de M. Haferkamp à Belgrade du 11 au 13 septembre 1977*, Bruxelles le 17 septembre 1977

AHCE, BAC 50/1982 56, Commission des communautés européennes, Note à l'attention de M. Reck, chef de cabinet adjoint, auteur : Charles (illisible), Bruxelles, le 19/09/1977.

AHCE, BAC 48/1984 n°313, La Commission, DG I, Note pour le dossier, CSCE – Corbeille II : point de vue roumain, conversation avec délégué roumain en date du 11.10.1977, Bruxelles le 13 octobre 1977

AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, Direction générale I, A l'attention des membres de la Commission, CSCE, Discours du chef de la délégation belge, 6 octobre 1977, Bruxelles le 17 octobre 1977

AHCE, BAC 48/1984 n° 313, CSCE, - *Belgrade – Réunion principale, Rapport n° II*

AHCE, BAC 48/1984 n° 313, La Commission, Direction générale I, *CSCE – Belgrade, Rapport n° III*, Belgrade 20 octobre 1977

AHCE BAC 48/1984 n° 313, *CSCE – Belgrade, Rapport n°IV*

AHCE, BAC 48/1984 n°42/1, note spéciale, réactions de la presse grecque à la visite de M. Papaligouras à Bruxelles, Athènes, le 24 octobre 1977

AHCE, BAC 250/1980 n°678, Commission des Communautés européennes, « à l'attention de Sir Roy Denman », *Conférence de Belgrade-Méditerranée*, Bruxelles le 23.11.1977

AHCE, BAC 48/1984 n°41/2, Parlement européen, bureau d'Athènes, (sans date)

AHCE, 48/1984 n°313/1, Commission européenne, DG1, CSCE – Belgrade, Rapport IV, Belgrade, pas de date, vraisemblablement la semaine du 15 décembre 1977

AHCE, BAC 48/1984 n°42/2, La Commission, bureau d'Athènes, Rapport commun des conseillers de l'information des ambassades à Athènes des pays membres de la CEE, analyse des positions des partis politiques grecs par rapport à l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes, Athènes le 15 décembre 1977

AHCE, BAC 250/1980 n°678, Commission des Communautés européennes, « à l'attention de M. Haferkamp », *881e réunion du Comité des Représentant permanents – le 21.12.1977, CSCE = Problèmes méditerranéens*, Bruxelles le 23 décembre 1977

AHCE, BAC 48/1984 n° 313/1, GT/CSCE (78)1., *Report on the present state of work of the Belgrade Meeting 1977*, January 10, 1978

AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, Commission des Communautés européennes, DG I, « Note de dossier », *Réunion du Comité politique et du groupe de travail CSCE, Copenhague, 9 -11 janvier 1978*, Bruxelles, 12 janvier 1978

AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, Direction général I, *CSCE – Follow up : Belgrade Meeting- Weekly report n° XII – period from 17 to 24 january 1978*, Belgrade, January 24 1978

AHCE, BAC 48/1984 n° 313/1, à l'attention de Sir Roy Denman, *CSCE – Belgrade reprise des travaux, Bruxelles*, le 19 janvier 1978

AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, Direction générale I, « à l'attention de Monsieur Kawan », *Réunion du groupe CSCE, Coopération politique*, Bonn 16-17 03 1978

AHCE, BAC 41/1980 n°65, « Les conséquences de l'élargissement pour la Turquie », mai 1978

AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, *Aide-mémoire*, « les objectifs de l'Accord d'Ankara », Bruxelles, le 19 mai 1978

AHCE, BAC 41/1980 n° 65, *Besuch MinisterPräsident Ecevit*, 25 Mai 1978

AHCE, BAC 48/1984 n°42/4, Commission des Communautés européennes, Commission parlementaire mixte CEE-Grèce, SI (78) 413, Bruxelles, 22/5/78

AHCE, BAC 48/1984 n° 650/3 O.C.D.E., Étude économiques "Grèce", juin 1977 dans Comité économique et social, *Étude de la section des relations extérieures sur « les relations entre la Communauté et la Grèce », Rapporteur : M. De Ridder*, Bruxelles, 6 juin 1978

AHCE, BAC 48/1984 n°42/4, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Athènes, « note à l'attention de M. Perlot, Porte-Parole et Directeur général X du Cabinet du Président », *L'opinion publique grecque à l'état actuel des négociations avec la Communauté*, Athènes le 12 juillet 1978

AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, Direction générale I, « A l'attention de M. Meyer », Directeur de la DG VIII, Bruxelles le 20 octobre 1978

AHCE, BAC 50/1982 n°30/1, Commission des Communautés européennes , Commission parlementaire mixte CEE-Grèce, *Draft speech by Vice-president NATALI for the EEC-Greece joint parliamentary committee in Paris 23-24 November 1978*, voir Background brief, annexes to political notes, Brussels, November 16th 1978

AHCE, BAC 48/1984 n°313/1, La Commission, Direction générale I, « A l'attention de M. le Président Jenkins, sous couvert de M. le Vice-Président Haferkamp », *demande de participation à une réunion internationale*, Bruxelles le 31 janvier 1979

AHCE, BAC 41/1980 n°61/41, *CEE-Turquie*, « élément pour une revitalisation de l'Association », 7.3.1980

AHCE, BAC 41/1980 n° 61, Commission des Communautés européennes, *Vermerk für Herrn Steinel, Kabinett fom Vize-Presidant Haferkamp*, Ankara 8.03.1980

BAC 41/1980 n°61/4, Commission des Communautés européennes, note de dossier, Préparation du Conseil des Ministres du 18.03.1980

AHCE, BAC 41/1980 n°61/3, Lettre du TUSIAD – Turkish Industrialist Businessman association, Istanbul, 24 mars 1980

AHCE, BAC 41/1980 n° 61/3, Bureau d'ankara, *Info. Note*, « Ref. OECD postponement », Ankara, 28.03.1980 et AHCE, BAC 41/1980 n°62/5, *Turkey, situationer*, 18.7.1980

AHCE, BAC 41/1980 n° 61/5, European Parliament, *note for members of socialist group*, "Recent political developments in Turkey and EEC/Turkey relations", Luxembourg, 4.6.80

AHCE, BAC 41/1980 n°62/5, *Turkey, situationer*, "will they ask for membership?", 13 june 1980

AHCE, BAC 41/1980 n°62/5, Commission des Communauté européennes, *Note à l'attention de Monsieur Caspari*, « Turquie », Bruxelles le 8 juillet 1980

AHCE, BAC 41/1980 n°62/2, Délégation permanente hellénique auprès des Communautés européennes, *n°5007-2335/4964*, Bruxelles, le 30 juillet 1980

AHCE, BAC 41/1980 n° 62/2, Confédération européenne des syndicats, « Communication urgente concernant la Turquie », Bruxelles le 15 septembre 1980

AHCE, BAC 41/1980 n°62/3, Commission des Communauté européennes, *Note de dossier*, « Turquie », Bruxelles le 16 septembre 1980

Classeur CSCE BAC 28/1980 651. Commission européenne, *Les relations entre la CE et les pays de l'Europe de l'Est*, Bruxelles, CE, 1980.

AHCE, BAC 41/1980 n°62/2, *Association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, Le Conseil d'association*, « Projet de procès-verbal de la 26ème session du Conseil d'association CEE-Turquie (Bruxelles, les 30 juin et 1er Juillet 1980) », Bruxelles le 24 septembre 1980

AHCE, BAC 41/1980 n° 62, Commission des Communauté européennes, Bureau d'Ankara, *Information note*, "Ref. Turkey – new governement programme", Ankara, 30th September 1980

AHCE, BAC 41/1980 n°63/4, Commission des Communautés européennes, *Note pour Monsieur le Président Haferkamp*, « Evolution de la situation en Turquie », Bruxelles le 15 juillet 1981

AHCE, BAC 41/1980 N°63/4, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Steinel*, Bruxelles le 29 juillet 1981

AHCE, BAC 41/1890 n 63/4, *Conseil relatif à la définition du territoire douanier de la Communauté »*, présenté par la Commission au Conseil en date du 7 novembre 1980, Bruxelles le 19 aout 1981

AHCE, BAC 41/1890 n 63/4, Commission des communautés européennes, *à l'attention de M. Haferkamp*, « note de la délégation permanente de Turquie au sujet de la proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement à la définition du territoire douanier de la Communauté », Bruxelles le 24 aout 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, DG1, *Note à l'attention de Monsieur Schwed*, « Note de la délégation Permanente de Turquie du 4 août 1981 », Bruxelles le 26 août 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communauté européennes, Service de l'Union douanière, *Note à l'attention de Sir Roy Denman*, « Proposition de règlement du Conseil relatif à la définition du territoire de la Communauté », Votre note IF2 n° 6619 du 20 août 1981, Bruxelles le 27 août 1981

A year with the soldiers", dans AHCE, BAC 41/1980 n°63/4, Bureau d'Ankara, *Note for the attention of Mr. Froshmaie*r, Director General, "Ref. Turkey – 12 Months of Military rule", Ankara, September 4 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°63/4, Commission des Communautés européennes, *Situation politique interne*, Bruxelles le 11 septembre 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, *Note à l'attention de M. Rhein*, « Débat au Parlement européen le 17 septembre 1981, Contentieux greco-turc », Bruxelles le 14 septembre 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°65, Parlement européen, Documents de séance, 1981 – 1982, Rapport sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc., 1-630/80) concernant un règlement relatif à la définition du territoire douanier de la Communauté, Rapporteur : Mme Marie-Madeleine FOURCADE, Document 1-234/81, 27 mai 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°63/4, Commission des Communautés européennes, *Note de dossier*, « Entretien avec l'Ambassadeur Keskin, Délégué Permanent de la Turquie auprès des Communautés », Strasbourg le 16 septembre 1981.

AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, Information note, « Ref. Mrs Fourcade's fracas », Ankara, September 18, 1981, Necati Zincirkiran : Gunaydin

AHCE, BAC 41/1980 n° 63/3, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Rhein*, Chef de Cabinet de Monsieur Haferkamp, « Visite du Ministre Turkmen,

Ministre des Affaires étrangères de Turquie, le 18 septembre 1981 », Bruxelles le 22 septembre 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°63/3, Commission des Communautés européennes, DGI, *à l'attention de M. Rhein*, « Ive protocole financier CEE/Turquie », Bruxelles, le 6 octobre 1981

AHCE, BAC 41/1980 N°63/3, Commission des Communauté européennes, DGI, *à l'attention de Monsieur Durieux s/c du cabinet de Monsieur Haferkamp*, « 4ème protocole financier avec la Turquie », Bruxelles le 21 octobre 1981

AHCE, BAC 41/1980 63/2, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de MR. Steinel*, « 4ème protocol CEE/Turquie – Mise en place », Bruxelles, 23 octobre 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, DG1, *Note à l'attention de Monsieur Durieux, sous couvert de Monsieur Duchateau*, « IVe protocol financier CEE/Turquie, Rapport Fourcade », Bruxelles le 23 Octobre 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°63, Bureau des Communauté européennes, Ankara, « Ref. Turkey – political situationer, Ankara », October 27 1981

AHCE, BAC 48/1984 782/3, Bureau d'Ankara, coupure de presse, 21877a COMEU B

AHCE, BAC 41/1980 n° 63/4, Commission des Communautés européennes DG1, *à l'attention de M. Duchateau*, « Répercussions dans la presse turque du Rapport Fourcade », Bruxelles, 4 novembre 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°63, Commission des Communautés européennes, *Note de Dossier*, Bruxelles le 4 novembre 1981

AHCE, BAC 41/1980 n° 63, Commission des Communautés européennes, *Note de dossier*, « Parlement européen (Budget) Session 2 -6 novembre 1981, Aide communautaire à la Turquie », Bruxelles, 6 novembre 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°63, Commission des Communauté européennes, Bureau d'Ankara, *Privat*, Ankara, den 6 november 1981

AHCE, BAC 41/1980 n°63, Commission des communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Toffano*, « Condamnation de M. Ecevit », Bruxelles le 10 novembre 1981

AHCE, BAC 41/1980 n° 63/4, Commission des Communautés européennes, DG1, *à l'attention de M. Duchateau*, « Examen des coupures de presse grecques concernant le Rapport Fourcade », Bruxelles, 26 novembre 1981

AHCE, Commission européenne, Eurostat, *CE-Monde: une analyse statistique des échanges 1963-1979*, 649 pages, Bruxelles, 1981

Florence

Voir la correspondance entre Fadeev, secrétaire générale du CAEM et la présidence de la Commission et la visite de la Commission à Moscou le 4 février 1975 dans EN 1987

AHCE, EN n° 123, La Commission, *Record of a Call by the Greek Ambassador, H.E. MR Stathatos, on Sir Christopher Soames on 29 January 1976*, Bruxelles, 30 janvier 1976

AHCE, EN n° 123, La Commission, secrétariat général, *note de dossier*, « entretien avec le Professeur Jangos Siotis, Conseiller politique du Ministre de la Coordination économique de Grèce, 27 février 1976 », Bruxelles le 3 mars 1976

AHCE, EN, n° 653, La Commission, Cabinet du Vice-président, *note for the records*, 24 mai 1976

AHCE, EN n° 123, *A l'attention d'Émile Noël*, Bruxelles le 10 juin 1976

AHCE, EN n° 123, *A l'attention de Monsieur Kergolay*, « Engagement extérieurs de la Communauté. Rapport avec la Grèce et la Turquie », Bruxelles 11 juin 1976

AHCE, EN n° 653, La Commission, *à l'attention de Sir Christopher Soames*, « Protocol financier Méditerranée », Bruxelles le 21 juin 1976

AHCE, EN n°653, Personnel, *Note à l'attention de Monsieur Hanay*, « d'Émile Noël, appel téléphonique de l'Ambassadeur Turc », 22 juillet 1976

AHCE, EN n°411, *à l'attention de Monsieur Gundelach*, « déjeuner de travail des représentants permanents (11 novembre 1976) – Conseil d'Association avec la Turquie », 12 novembre 1976

AHCE, EN n° 413, *note de dossier*, « Elargissement de la Communauté (notamment Portugal). Déjeuner de travail du Comité des Représentants permanents (27 janvier 1977) », 28 janvier 1977

AHCE, EN n°1140, La Commission, *Discussion between Mr Jenkins and President Giscard D'Estaing at the Elysee on Monday 28 février 1977*

AHCE, EN n°610, *note de dossier*, « visite du Ministre de la Coordination grecque, Monsieur Papaligouras », le 4 avril 1977

AHCE, EN n° 1140, La Commission, Le Cabinet du Président, *notes de dossier*, « Visit of Mr. Miterrand to the Commission, Brussels », 2 may 1977

AHCE, EN n° 1141, La Commission, *Record of Call by the President of the European Commission on the British Prime Minister*, 21 juillet 1977

AHCE, EN n° 120, La Commission, secrétariat général, *Pour MM. Les membres de la Commission*, « Elargissement de la Communauté – Exposé de Natali lors de la 439ème réunion de la Commission, le 20 juillet 1977 », Bruxelles le 26 juillet 1977

AHCE, EN n° 613, « Note de dossier », *entretien avec l'Ambassadeur Sacogliu* – 12 septembre 1977

AHCE, EN, n° 1655, La Commission, *à l'attention de Sir Roy Denman*, Bruxelles le 16 décembre 1977

AHCE, EN n°1656, Discussion Paper for Ministerial meeting in Copenhagen on 3 march 1978

AHCE, EN n°1656, *Ministerial meeting in Copenhagen on 3 march 1978*, "Turkey's relations with the Members countries of the European Community after enlargement", (Paper by United Kingdom)

AHCE, EN, n° 1655, *Notes de Dossier*, « Relation avec la Turquie – déjeuné de travail des Représentants permanents. » Bruxelles 20 avril 1978

AHCE, EN n°1655, Note à l'attention du cabinet du Vice-Président Haferkampf, *connexion par terre entre la Communauté et la Turquie*, le 13 juillet 1978

AHCE, EN n° 1143, La Commission, Cabinet du Président, *Visit of Greek Prime Minister to the European Commission*, Bruxelles le 27 janvier 1978

AHCE, EN 1990, European Commission, CSCE – Belgrade Meeting, Report n° XIII, period from 25 , january to 16 february, Belgrade February 17 1978

AHCE, EN 1990, « À l'attention d'Émile Noël », Visite de Monsieur E. Plakhotnyi, Bruxelles, le 20 février 1978

AHCE, EN n° 1144, La Commission, le Cabinet du Président, *Record of Call by the President of the European Commission on the President of the French Republic*, Tuesday 21 february 1978

AHCE, BAC 41/1980 n°65, Commission des Communautés européennes, *Aide-mémoire*, « les objectifs de l'Accord d'Ankara », Bruxelles, le 19 mai 1978

AHCE, EN n° 1145, La Commission, *notes de dossier*, "Meeting of Foreign Ministers and President of the Commission, Hesselet", 20 may 1978

AHCE, BAC 41/1980 n° 65, *Besuch MinisterPräsident Ecevit*, 25 Mai 1978

AHCE, EN n° 1147, « Minutes de la conversation entre le Président de la Commission et les Ministres des Pays-Bas, Binnenhof », La Haye, 3 octobre 1978

AHCE, EN 1991, Coopération Politique, groupe de travail Pays de l'Est, *Les conceptions différentes de la détente des principaux protagonistes de la CSCE*, 1979

AHCE, E. Martino, Dossier n°85, Grèce, "Adesione della Grecia alla Comunità Europea", *Tribuna Tedesca*, 6 giugno 1979

AHCE, EN n° 613, La Commission, Cabinet de Lorenzo Natali, *à l'attention de Monsieur De Kergolay*, « Congé spécial à la suite de la conclusion des négociations avec la Grèce », Bruxelles le 28 juin 1979

AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Vasey*, « Turquie – réponse aux questions écrites posées à Monsieur Haferkamp par Monsieur Uluengin Eadi », Bruxelles (dates illisible)

AHCE, E. Martino, Dossier n°85, Grèce, Grecia Documentazione, "Con l'ingresso della Grecia nasce l'Europa dei Dieci", Ambaciata di Grecia, 1980

AHCE, E. Martino, Dossier n°85, Grèce, *La Grèce et la Communauté*, Ministère des Affaires étrangères, Direction des affaires communautaires, Athènes 1980, page 76

AHCE, EN n°1654, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur Caspari*, « Conseil d'association avec la Turquie », Bruxelles le 22 janvier 1980

AHCE, EN n°1679, La Commission, *Coopération politique : groupe de travail « Méditerranée »*, Rome, 13 mai 1980, « La Turquie », Bruxelles, le 14 mai 1980

AHCE, BAC 41/1980 n° 61/5, European Parliament, *note for members of socialist group*, "Recent political developments in Turkey and EEC/Turkey relations", Luxembourg, 4.6.80

AHCE, EN 1678, Delegation of the Commission of the European Communities, « à l'attention de Monsieur Duchateau », *Visite de courtoisie à l'Ambassadeur de Turquie, M. Sukru Elekdag*, le 9 juillet 1980, Washington 9 juillet 1980

AHCE, EN 1678, Commission des Communauté européennes, DGI, *à l'attention de Monsieur Caspari*, « Relations avec la Turquie », Bruxelles le 9 septembre 1980
AHCE, EN 1678, *Turquie*, « press statment », 12 septembre 1980

EN 1680, Commission des Communautés européennes, Direction générale de relations extérieures IF2, *Le coup d'État en Turquie*, Bruxelles le 12 septembre 1980

EN 1680, Wilhelm Haferkamp, Vizepräsident Des Kommission der Europaïschen Gemeinschafter, *Turquie*, Bruxelles le 12 septembre 1980

AHCE, EN 1680, « Réponse d'Émile Noël au journal Hurryet », 13 septembre 1980

AHCE, EN 2788, Personnel, Émile Noël à l'attention de Monsieur Missir, Le contentieux gréco-turc à la vieille de l'adhésion de la Grèce aux Communauté, Bruxelles, 15 septembre 1980

AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, DGI, *à l'attention de Monsieur Haferkamp*, « Turquie – Décision du Conseil d'Association », Bruxelles le 15 septembre 1980

AHCE, EN 1678, Parlement européen, Document de séance, 1980 -1981, *Proposition de résolution présentée par M. Glinne au nom du Groupe Socialiste, par M. Klepsch au nom du Parti Populaire Européen et par M. Bangemann au nom du groupe Libéral et Démocratique*, 16 septembre 1980

AHCE, EN 1680, Commission des communautés européennes, Bureau d'Ankara, *à l'attention de Mr. Collowald, Directeur DG X*, « Planification du programme de travail du Bureau d'Ankara », Ankara 18 septembre 1980

EN 1680, Telex, Athènes le 18.09.1980, *note spéciale*

AHCE, EN 1678, Commission des Communauté européennes, DG1, *à l'attention de Monsieur Caspari*, « Résolution du Parlement européen sur la situation en Turquie », Bruxelles le 19 septembre 1980

AHCE, EN 1680, Commission des Communauté européenne, DGI, *à l'attention du Monsieur Caspari*, « Réaction grecques à l'égard de l'intervention des militaires en Turquie », Bruxelles le 24 septembre 1980

AHCE, EN 1680, Note de dossier**,** *« Conversation avec Tansug Bleda et Tavfik Saraçoglu »*, Ankara, 25 septembre 1980

EN 1678, Commission des Communautés européennes, DGI, *à l'attention de Monsieur Caspari*, « Turquie », Bruxelles le 25 septembre 1980

AHCE, EN 1680, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Ankara, *à l'attention de Mr. Collowald, « Politique du magazine Avrupa »*, Ankara 26 septembre 1980

AHCE, EN 1680, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Ankara, Note d'information, « Gouvernement turque », Ankara, 26 septembre 1980

AHCE, EN 1680, Commission des Communautés européennes, Cabinet du Vice-président Haferkamp, note de Dossier, « Turquie », Bruxelles le 26 septembre 1980

AHCE, EN 1680, *Note de Dossier*, « Entretien avec M.Orhan Vural, Sénateur d'Ordu, ancien président de la délégation du Parlement turc à la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie – 25.9.1980 », Ankara, le 26 septembre 1980

AHCE, EN 1678, *Note*, 6/10/80 JJ

AHCE, EN 1678, Commission des Communauté européennes, Secrétaire général, *Note de dossier*, « entretien avec l'Ambassadeur Keskin, Délégué de la Turquie auprès des Communautés », le 7 octobre 1980, Bruxelles le 8 octobre 1980

AHCE, EN 1678, *Revue de la presse turque du 19 au 25 octobre 1980*, « éditorial de Ugur Mumcu, Cumhuriyet », 12.10.80
AHCE, EN 2788, *Note à l'attention de Monsieur Émile Noël*, secrétaire général, « Question d'une agence turque », Ankara, le 14 octobre 1980

AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de Monsieur R. Cox*, « Magasine *Avrupa* (v/note du 26/9/80) », Bruxelles le 16.10.80

AHCE, EN 1678, Commission des Communautés européennes, *à l'attention de M. Caspari*, Directeur Général, « Demande turque de convocation d'un Conseil d'Association en vue d'examiner la question « visas » imposées aux travailleurs turcs, (Coreper, le16.10.80 à 15h00) », Bruxelles le 16 octobre 1980

AHCE, EN 2788, *Note à l'attention de Monsieur Duchateau*, Bruxelles le 21 octobre 1980

AHCE, EN 2788, Bureau des CE à Ankara, le 10 novembre 1980

AHCE, EN 2788, Parlement européen, *Document de séance, 1980-1981*, « proposition de résolution présentée par M. De la Malene au nom des démocrates européens de progrès », 19 novembre 1980

AHCE, EN 2788, Parlement européen, *Document de séance, 1980-1981*, « proposition de résolution présentée par M. Glinne », 19 novembre 1980

AHCE, EN 1683, Commission des Communautés européennes, Bureau d'Ankara, A l'attention de Froschmaier, « Ref. My replacement », 21 avril 1982

AHCE, EN 1683, Commission des Communautés européennes, *Briefing note for Vice-President Haferkamp*, Bruxelles 16 septembre 1982

Archives numériques

Discours prononcé par Monsieur Wilhelm Haferkamp, vice-président de la Commission, à l'occasion de la signature des accords CEE-Roumanie, à Bucarest, le 28 juillet 1980, sur http://aei.pitt.edu/11827/1/11827.pdf, vu le 12 février 2013

Commission des Communautés européennes, *Avis de la Commission au Conseil concernant la demande d'adhésion de la Grèce*, COM (76) 30 final ; Bruxelles, 28 janvier 1976, [en ligne] http://www.cvce.eu/viewer/-/content/fa258d25-2b01-41fe-afd7-87a2e2e4fae8/add5c5dd-118f-412d-bf8a-277a9fc1f239/fr, consulté le 2 octobre 2012

Archives du Conseil des Communautés/Union européenne
Bruxelles

AHCE, BAC 26/1969, n° 510, Le Conseil, note introductive, *définition de l'attitude coordonnée des Six à l'égard du projet de résolution yougoslave présenté à la XIVème session de la Commission économique pour l'Europe*, Bruxelles le 14 mars 1959

AHCE, BAC 214/1980 25 Communauté économique européenne, le Conseil, COREPER, PV de la réunion semi-restreinte du 17 juin 1959, Bruxelles 18 juin 1959

AHCE, BAC 24/1967 146, Le Conseil, note introductive, objet : État de la procédure au sujet de la demande d'association de la Turquie à la Communauté économique européenne, R/644/59.

AHCE, BAC 1/1971 27, Communauté économique européenne, Le Conseil, Secrétariat, Procès-verbal du débat intervenu lors de la réunion du Comité des représentants permanents du 16 juillet 1959, Bruxelles, le 21 juillet 1959

AHCE, BAC 214/1980 29, Le Conseil, Comité des représentants permanents, Projet de Procès-verbal de la réunion restreinte tenue à Bruxelles, les 7 et 8 septembre 1959

AHCE, BAC 214/1980 30, Le Conseil, Comité des représentants permanents, Projet de procès-verbal de la réunion restreinte tenue à Strasbourg le 24 septembre 1959

AHCE, BAC 214/1980 30 Communauté économique européenne, le secrétariat du Conseil, Comité des représentants permanents, 68ème réunion, tenue à Strasbourg le 24 septembre 1959, Rapport de M. Behr, Bruxelles, le 28 septembre 1959

AHCE, BAC 26/1969 698/1, Le Conseil, Notes introductive, objet : Communication de la Commission sur les conversations avec : a) une délégation du gouvernement grec, suite à la décision du Conseil en date du 25 juillet 1959, b) une délégation du gouvernement turc, suite à une décision du Conseil en date du 11 septembre 1959, Bruxelles, le 20 novembre 1959

AHCE, CEAB 1 n°1599, CECA : Haute Autorité, Service juridique, *Aide-mémoire remis au Conseil par la délégation grecque* (ref. telex n° 1663 du Conseil)

AHCE, BAC 26/1969 698 /1, Le Conseil, *Note sur le projet du Conseil concernant l'ouverture des négociations avec la Grèce*, Bruxelles, le 19 janvier 1960

AHCE, BAC 26/1969 263, Le Conseil, *Aide-mémoire concernant les travaux du Comité des Représentants permanents lors de la réunion restreinte tenue à Bruxelles les 16 et 18 Janvier 1960 au sujet de la question du mandat pour l'ouverture des négociations avec la Grèce*, Bruxelles le 25 Janvier 1960

AHCE, BAC 214/1980 51 Communauté économique européenne, le Conseil, Communauté européenne de l'énergie atomique, Le Conseil, Comité des représentants permanents, *extrait du procès-verbal de la 108ème réunion*, 13 mai 1960

AHCE, BAC 214/1980 51, Le Conseil, Note, Objet : *Accord d'association avec la Grèce : questions institutionnelles*, 6 juillet 1960

AHCE, BAC 17/1969 75, Communauté économique, le Conseil, Note d'information, Objet : *Procédure de transmission et d'utilisation des rapports établis par les Conseillers commerciaux des États membres en poste à l'étranger*, Bruxelles, 23 janvier 1961

AHCE, BAC 26/1969 698/1, Le Conseil, Note de la délégation néerlandaise concernant la coordination de la réponse aux recommandations de l'OTAN au sujet de l'aide à la Grèce et à la Turquie, Bruxelles, le 23 septembre 1960

AHCE, CEAB 5 912, le Conseil, *Extrait du projet de procès-verbal de la réunion restreinte tenue à l'occasion de la 45ème session du Conseil de la Communauté économique européenne*, Bruxelles 2 et 3 mai 1961, Association avec la Grèce

AHCE, BAC 26/1969 698/1, Le Conseil, *Extrait du projet verbal de la réunion restreinte tenue à l'occasion de la 47ème session du Conseil de la CEE* (Bruxelles, les 29 et 30 mai 1961), Bruxelles le 7 juin 1961

AHCE, BAC 26/1969 268/1, Le Conseil, *Communiqué de presse conjoint publié à l'occasion de la signature à Athènes le 9 juillet 1961 de l'accord associant la Grèce au Marché commun*, Athènes le 9 juillet 1961

AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Le Conseil, Comité des Représentants permanents, *Procès-verbal réunion restreinte*, 88ème session, 3-4-5 décembre 1962

Rapports des Conseillers commerciaux des pays membre de la Communauté économique européenne en Grèce de 1962 à 1977

AHCUE, CM2/1962, n°1066, *Rapport des Conseillers commerciaux des pays de la Communauté économique européenne en Yougoslavie, n° 6*, Bruxelles le 14 février 1963

AHCE, BAC 97/1986 n°2/3, Communauté économique européenne, le Conseil, Comité des représentants permanents, *Projet de compte rendu sommaire de la 318ème réunion tenue à Bruxelles*, les mercredi 4, jeudi 5 et vendredi 6 novembre 1964, Bruxelles le 16 novembre 1964

AHCUE, CM/2, 1964, n°1345, *Rapport des Conseillers commerciaux des pays membres de la Communauté économique européenne en Yougoslavie*, n° 8, Bruxelles le 5 février 1965

AHCE, BAC 3/1978 n° 280/1, Communautés européennes, le Conseil, *Projet de réponse à la question orale n°15/69*, Bruxelles, 14 janvier 1970

AHCE, BAC 3/1978 n°742/2, Le Conseil, Association C.E.E. – Grèce, Lettre de la Commission des Communautés européennes, signée par M. K. Meyer, Secrétaire général Adjoint en date du 11 mars 1970, à M. Calmes, Secrétaire général du Conseil des Communauté européennes, Objet : *Contingents tarifaires accordés par la Grèce à l'U.R.S.S.*, Bruxelles, 12 mars 1970

AHCE, BAC 79/1982 n° 225/1, Conférence des chefs d'État ou de Gouvernement des États membres ou adhérant des Communautés européennes, *Intervention de Willy Brandt*, Première séance tenue le jeudi 19 octobre au centre des conférences internationales à 10 heures, Président : M. Georges Pompidou

AHCE, BAC 3/1978 n°894/1, Aide-mémoire de la délégation permanente de Turquie auprès de la CEE, au Conseil des Ministres des Communautés européennes, objet : *négociation CEE-Chypre*, 25 janvier 1972

Conseil des Communautés européennes, Secrétariat général, *Communication à la presse*, 1581 f/73 (Presse 104), Bruxelles le 31 juillet 1973

AHCE, BAC 28/1980 651 Conseil des Communautés européennes, Note de Dossier, *Objet : Conférence de Sécurité à Genève*, Bruxelles le 25 septembre 1973

AHCE, BAC 28/1980 651 Conseil des Communautés européennes, Note pour Monsieur le président F. X. Ortoli et pour Sir Christopher Soames, *objet : Sauvegarde des compétences communautaires dans le dialogue avec les États-Unis à New-York et au sein de la CSCE à Genève*, 28 septembre 1973

AHCE, BAC 28/1980 651 Conseil des Communautés européennes, A l'attention de M. Kawan, télex de F. Klein, le 28 octobre 1973, Bruxelles.

AHCE, Classeur CSCE, Coopération politique européenne, RM (73) 20 CP, *Objectifs et stratégies des Neuf à la CSCE*, Copenhague, le 13 novembre 1973

AHCE, BAC 28/1980 651 Conseil des Communautés européennes, Note d'information, objet : Réponse du Conseil des Communautés européennes à la question écrite n° 251/73 de M. Patijn

AHCE, Classeur CSCE, BAC 28/1980 651, Conseil des Communautés européennes, coopération politique européenne, *Projet de rapport du président du groupe ad hoc,* Genève le 4 avril 1974, CSCE *ad hoc* (74) 102 P

AHCE, BAC 15/1993 56, Communauté européenne, Le Conseil, Rapport des Conseillers Commerciaux des Pays de la Communauté économique européenne en Grèce (15ème rapport), Bruxelles, le 13 janvier 1975

AHCE, BAC 50/1982 n°15/1, Le Conseil, *Projet d'Accord entre la Communauté économique européenne et la République d'Autriche sur la simplification des formalités dans les échanges de marchandises entre la Communauté économique européenne, d'une part, et la Grèce et la Turquie, d'autre part, en cas de réexpédition desdites marchandises en Autriche*, Bruxelles, le 21 mai 1975

AHCE, BAC 28/1980 882 Communauté européenne, Le Conseil, Rapport des Conseillers commerciaux de la CEE en Bulgarie, année 1976.

AHCE, BAC 48/1984 782 Communautés européennes, Le Conseil, *Rapport des conseillers commerciaux des pays de la communauté économique européenne en Turquie, 13ème rapport*, Bruxelles, 21 juin 1977.

AHCE, BAC 15/1993 38, Communauté européenne, le Conseil, Note : objet : demande d'une rencontre entre les présidents et vice-présidents de la délégation de l'Assemblée dans la Commission parlementaire mixte CEE-Turquie et l'Ambassadeur de Belgique à Ankara, Bruxelles, le 21 décembre 1977

AHCE, BAC 41/1980 n°61, Rapport des Ambassadeurs des pays membres de la Communauté européenne en poste à Ankara, 26.03.1980 SECRET

Turquie, Rapport des conseillers commerciaux 1982, rendu public le 14 septembre 2011

Communauté européenne, Le Conseil, Rapport des conseillers commerciaux des pays de la Communauté économique européenne en Turquie, 23 juin 1983, rendu public le 14/09/2011.

Turquie ; Rapport des conseillers commerciaux 1989, rendu public le 14 septembre 2011

Archives numériques

Bulletin de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse-Ministère d'État. 01.07.1970, n° 4; 26e année. Luxembourg, Exposé de Pierre Harmel, Luxembourg, 30 juin 1970 : http://www.cvce.eu/obj/expose_de_pierre_harmel_luxembourg_30_juin_1970-fr-a824bfd4-c29d-4834-81ca-9a25125ef9c8.html vu le 8 février 2012

ARCHIVES BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE

Paris

MINISTÈRE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE. Direction des Ports de Commerce, Ports de commerce de la Russie d'Europe. Aperçu général, Mer Blanche, Mer Noire, Mer Baltique et Mer d'Azor, St Pétersbourg : Sté R. Golické et A. Willborg, 1908, BNF, 4- M-3288.

Pour les photos de FENTON, EO- 238 –FOL sur le site Richelieu de la BNF, pour les photos de ROBERTSON, voir à la BNF, site Richelieu sous la côte EO- 89 –FOL, pour les lithographies sous la côte RESERVE QB- 370 (145) -FT 4 < Fol. 7 > pour DAUMIER, côte RESERVE QB- 370 (144) -FT 4 < Fol. 40 > pour Cham et RESERVE QB- 370 (145) -FT 4 < Fol. 19 >, lithographie publiée dans le journal le *Charivari* entre 1854 et 1856

COMMISSION EUROPÉENNE DU DANUBE (Galatz). *La Commission européenne du Danube et son œuvre*, de 1856 à 1931. 1931, en libre accès, via gallica.bnf.fr

ARCHIVES NATIONALES DE FRANCE

Paris

Archives nationales de France (AN), 5AG-2, vol. 104, Entretien Brandt-Pompidou du 30 janvier 1970

ARCHIVES du MINISTERE des AFFAIRES ETRANGERES FRANCAIS - AMAEF

Section Europe– Paris

AMAEF. Corr. comra. Tiflis 1, fol. 59, Gamba, « Mémoire sur le transit des marchandises de France par l'Allemagne et la Russie sur Odessa », Tiflis, 27 mai 1823

AMAEF, Direction Afrique-Levant à direction Europe, polémique de presse turco-roumaine, 20 janvier 1947

Archives numériques

Documents Diplomatiques Français, Depuis 1954: 1964 (1er Janvier - 30 Juin), *Europe, Roumanie,* page 533 1964, sur gallica.bnf.fr, vu le 28 aout 2012

AMAEF, P. Buhler, « note », *La désagrégation de l'URSS, jusqu'où ?*, Paris, 2 septembre 1991 En ligne sur le site du ministère. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ressources-multimedia-et/archives-et-patrimoine/ vu le 28 janvier 2012

AMAEF, Jacques Blot, Vision de travail, le réveil de l'Histoire, Directeur, service Europe, 16 novembre 1989. En ligne sur le site du ministère. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ressources-multimedia-et/archives-et-patrimoine/ vu le 29 janvier 2012

AMAEF, Télégramme de l'Ambassadeur de France à Berlin, objet : Article de la Frankfurter Allgemeine Zeitung de M. Kolbom sur la politique à l'est menée par la France, 10 octobre 1989. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ressources-multimedia-et/archives-et-patrimoine/ vu le 28.07.2012

Ambassades et Consulat, représentations à l'étranger – Nantes

AMAEF, 247QO/ 10, Direction Afrique-Levant à direction 247QO/7 Revue de presse hebdomadaire de l'ambassade de France en Turquie 26/7/1950

AMAEF, 25POI/1 – 19M57, Bernard DURAND, chargé d'affaires A.I. de France en Grèce à son excellence Monsieur le Ministre des affaires étrangères – Direction Europe-, n° 421/EU, La participation de la Grèce à la zone européenne de libre-échange, Athènes, 19 avril 1957

AMAEF, (Nantes), 25POI/1 – EU1723-1, Guy de GIRARD de CHARBONNIERE, Ambassadeur de France en Grèce, à son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères – Direction d'Europe-, n°490/EU, « Le discours du Trône et la déclaration ministérielle », Athènes, le 12 juin 1958

AMAEF, 25POI/1 – M5664, Bernard Durand Ambassadeur de France en Grèce à Son excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères – Direction Europe-, *Commentaires sur les dangers d'isoler la Grèce sur le plan économique*, 12 février 1970

AMAEF, DELFRA Bruxelles, 16 avril 1970, n° 642 - 645

AMAEF, 25POI/1 – M5664, Bernard Durand Ambassadeur de France en Grèce à Son excellence Monsieur le Ministre des affaires étrangères – Direction Europe-, *Réactions grecques à la prise de position de la Commission de la CEE sur la Grèce*, Athènes, 22 avril 1970

AMAEF, 25POI/1 M5664, DELFRA, Bruxelles, 29 septembre 1970, Objet : Grèce

AMAEF, 25POI/1/ M5664, Bernard Durand, Ambassadeur de France à Athènes au Ministre des Affaires étrangères, Direction Europe, *Déclaration de Monsieur Palamas*, Athènes, 10 novembre 1970

AMAEF, 25POI/1/ M664, Ambassade royale de Grèce en France, n° 2534/Ex, *Aide-Mémoire*, 23 novembre 1970

AMAEF, 25POI/1/ M5664, DELFRA Bruxelles, le 26 février 1971, Adresse diplomatie Paris, communiqué via le département à Athènes n° 1-6., Objet *: Exécution du protocole financier de l'Accord d'Athènes.*

AMAEF, 25POI/1 M5664, Le Conseil des Communautés européennes, *Aide-mémoire de la Représentation permanente de la Grèce auprès des Communautés*, Bruxelles, 5 mai 1971

AMAEF, 25POI/1, M5664, DELFRA Bruxelles, A.S. de la Grèce, Bruxelles, 7 mai 1971

AMAEF, 25POI/1- M5664, Pour Direction Europe, *Déclaration du Conseiller commercial allemand sur les relations entre la CEE et la Grèce*, Athènes, 9 septembre 1971

AMAEF, 25POI/1- M5665, Télégramme de M.E. Fthenakis, Ministre d'État du gouvernement grec, en date du 25 janvier 1972, Objet : *félicitation à l'occasion de la signature des actes d'adhésion*

AMAEF, 25POI/1 – M5681, Le Conseil, Relation CEE –Chypre, Notes, Objet : *inscription au procès-verbal du Conseil d'une déclaration relative aux négociations avec Chypre*, 21 février 1972

AMAEF, 25POI/1 – M5681, Note pour Monsieur Cazinajou, A.S. de Chypre, 8 mars 1972

Aide-mémoire du gouvernement de Chypre le 26 juin 1972 au gouvernement français, dans AMAEF, 25POI/1 – M5681

AMAEF, 25POI/1- M5682, Aide-mémoire reçu le 29 juin 1972 de l'Ambassade de Chypre à Paris

AMAEF, 25POI/1 – M5681, DELFRA, Bruxelles, 25 octobre 1972, Objet : *Union douanière avec Malte et Chypre*

FOREIGN RELATION OF THE UNITED STATE - FRUS

Les archives du Département d'État américain sont visibles en ligne sur le site : http://history.state.gov/

FRUS, Communiqué du 2 juin 1955, à la conclusion de la visite de Khrouchtchev en Yougoslavie. Voir *Keesing's Contemporary Archives*, 1955–1956, pp. 14266–14267

FRUS 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 1, Department of State, Central Files, E EUR E. Confidential. Drafted by Harriman and approved in M. Memorandum of Conversation, Sujet: Europe Orientale, Participants, Mr. Vladimir Velebit, Secrétaire exécutif, Commission économique pour l'Europe, Mr. W. Averell Harriman, Sous-secrétaire d'État, Mrs. Liane W. Atlas, Office of International Economic and Social Affairs, Washington, 16 janvier 1964.

FRUS, 1964–1968 Volume XVII, Europe de l'Est, Document 2, Johnson Library, National Security File, Country File, East Europe. *Nationalisme en Europe de l'Est*, Rapport spécial de la Central Intelligence Agency, Washington, 27 mars 1964.

FRUS, 1964–1968 Volume XVII, Europe de l'Est, Document 3, Department of State, PPS Files: Lot 71 D 273, Eastern Europe. Secret, note de conversations, Résumé de la réunion des secrétaires, 31 mars 1964, Document: *« Politique occidentale et Révolution tranquille en Europe orientale »*, Washington, 31 mars 1964.

FRUS 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 12, Department of State, Central Files, POL 1 EUR E–US. Secret, Washington, sans date. NSAM 3042, Programme d'Action pour les États Unis en Europe de l'Est.

FRUS, 1964–1968 Volume XVII, Europe de l'Est, Document 10, Johnson Library, National Security File, Country File, Eastern Europe. Secret. Mémorandum spécial préparé par la Central Intelligence Agency, No. 10-65, *Possibilités pour l'indépendance en Europe de l'Est*, Washington, 18 février 1965.

FRUS, 1964–1968, Volume XIII, Région Europe occidentale, Document 77, President's Memoranda of Conversation: Lot 70 D 217. Mémorandum de conversation, visite du Président Hallstein au Président des États-Unis sur la politique des « ponts » ou « bridges building », 18 mars 1965

FRUS, 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 178, Johnson Library, National Security File, Country File, Yugoslavia, Memos, Vol. 1. Confidential, *Mémorandum du Sous-*

secrétaire d'État aux Affaires économiques à l'assistant du Président pour la Sécurité nationale, Washington, 22 juillet 1965.

FRUS, 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 180, Johnson Library, National Security File, Country File, Yugoslavia, Memos, Vol. 2. Confidential., *Mémorandum du Sous-secrétaire d'État et du Sous-secrétaire à l'agriculture au Président Johnson Washington*, 30 novembre 1966.

FRUS, 1964–1968, VOLUME XIII, WESTERN EUROPE REGION, DOCUMENT 291, Central Files, NATO 7. Secret; Priority; Limdis. Drafted by Cleveland, cleared by McAuliffe and USNATO, and approved by Springsteen. *Telegram From the Department of State to the Mission to the North Atlantic Treaty Organization*, Washington, February 22, 1968, 1832Z

FRUS, 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est - Document 23, Department of State, SIG Records: Lot 70 D 263, SIG Memo No. 87. Secret With Top Secret Attachments, *Mémorandum du Président du Groupe régional interservices pour les affaires européennes (Leddy) au Sous-secrétaire d'État* (Katzenbach), Washington, 1er Octobre 1968.

FRUS, 1964–1968, Volume XVII, Europe de l'Est, Document 24, Département d'État, SIG Records: Lot 74 D 344, SIG Décisions. Réalisé par Ruser le 12 Octobre 1968. *Note de la réunion du Groupe interservices des Hauts fonctionnaires, Washington*, 4 octobre 1968

FRUS, 1964- 1968, Volume XVII, Europe de l'Est, document 171, Johnson Library, National Security File, Country File, Romania, Possible Warsaw Pact Invasion. Secret; No Foreign Dissemination; Controlled Dissemination; No Dissemination Abroad; Background Use Only. *Intelligence Information Cable*, Bucarest, 21 novembre 1968

FRUS, 1969–1976, Volume XLI, National Archives, Nixon Presidential Materials, NSC Files, NSC Institutional Files (H-Files), Box H–170, National Security Study Memoranda, NSSM 90. Secret; Exdis. Prepared by the Ad Hoc Interdepartmental Group on the Mediterranean. NSSM 90 is Document 31, Washington, February 26, 1970.

FRUS, 1969–1976, Volume XLI, Central Intelligence Agency, History Staff Files. Secret; Controlled Dissem. National Intelligence Estimate, NIE 20–72, 1972. PROBLEMS IN US-WEST EUROPEAN RELATIONS, Note, Washington, December 14 1972

FRUS, 1969-1976, vol. XXX, Greece, Cyprus, Turkey, 1973-1976, Ford Library, NSC Institutional Files (H–Files), Box H–35, NSSM 222. Secret; Exdis.US Government Printing Office, Washington, 2007, Doc. N°56, US and Allied Security Policy in Southern Europe, 15.12.1975, pp. 194-207

Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XXX, Greece; Cyprus; Turkey, 1973–1976, Document 63 Ford Library, National Security Adviser, Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974–1977, Box 2 "*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) Secret*. Sent for action." Washington, April 8, 1976

FRUS, Volume XXX, Greece, Cyprus; Turkey, Document 194, *Action Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hartman) to Secretary of State Kissinger* Washington, November 3, 1976

FRUS, Central Intelligence Agency, *Job 79–R01012A, ODDI Registry*. Secret.

Le Congrès

First Semi-annual Report by the President to the Commission on Security and Cooperation in Europe. Report Submitted to the Committee on International Relations. Washington, U.S. Government Printing Office, 1976

95th Congress, 2d Session, Committee Print, "*The Belgrade Followup meeting to the Conference on Security and Cooperation in Europe: A Report and Appraisal*", *To the Committee on International relations U.S. House of Representatives by the Commission on Security and Cooperation in Europe*, May 17, 1978

Text Adress to the nation Nixon/Ford 1974

Executive Orders Disposition Tables William J. Clinton - 2000: Executive Order 13183 - Establishment of the President's Task Force on Puerto Rico's Status [archive], Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration.

NATIONAL ARCHIVES OF THE UNITED KINGDOM – NA

Kew, Richmond, Surrey

NA, hold by West Sussex Record Office, 2232 Black Sea, Sheet 3, Odessa to Sebastopol Add Mss 15,579 1834

NA, Richmond, Sussex, FO/ 608 82, Une « République grecque de la Mer Noire » ou « État souverain du Pont Euxin », pétition des grecques du Pont aux négociateurs anglais, janvier 1919

ARCHIVES de la REVUE ROUMAINE d'ETUDES INTERNATIONALES

Bibliothèque universitaire de Cluj-Napoca

Costin MURGESCU, « Aspects économiques de la conférence générale européenne pour la sécurité et la coopération », *Revue roumaine d'études internationales*, 2 (8) Bucarest 1970.

Corneliu MANESCU, « La politique extérieure du parti communiste roumain et du gouvernement roumain - facteur actif de l'instauration des principes d'éthique et de légalité internationale dans les relations entre États », *Revue roumaine d'études internationales*, 2(12), Bucarest 1971

Discours de Son excellence George MACOVESCU, Ministre des Affaires étrangères de la République socialiste de Roumanie à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, le 14 juillet 1973

Extrait du projet de programme du Parti communiste roumain (12e partie), « La politique extérieure de la Roumanie », *Revue roumaine d'études internationales*, 4 (26) 1974, Bucarest

Stefan ANDREI, Ministre des Affaires étrangères de la République socialiste roumaine, « La conception du parti communiste roumain sur les relations internationales contemporaines », *Revue roumaine d'études internationales*, n° XV, 3 Bucarest, 1981

PRESSE

Par titre et ordre chronologique

Divers

ENGELHARDT ED., « Les embouchures du Danube et la Commission instituée par le Congrès de Paris », *La Revue des Deux Mondes*, Juillet/Août 1870 (Première quinzaine), Paris

BERG Fritz, « Le Marché Commun sera un facteur important de la renaissance de l'industrie européenne mais il doit être complété par la zone de libre-échange. », *L'Information*, 31décembre 1958

Agence Europe, N° 2038, 25-26 août 1976.

Bulletin Agence Europe, n° 2093 (nouvelle série), 15-16 novembre 1976

Nouvelles Atlantiques, n° 851, 29 juillet 1976

MAGGINAS Vassilio, «La Conférence inter-balkanique », id. n° 622, 5 mars 1976, pp. 21-23

MARCHAL André. « Marché commun européen et zone de libre-échange » dans: *Revue économique*. Volume 9, n°2, 1958. pp. 255-266.

SALOMONSON A., « l'Ambassadeur de Grèce désigne les adversaires de son pays dans la Communauté européenne », *NRC Handelsblad*, 2 février 1976

Depeche REUTER, Julian Nundy, Brussels 12 september 1980

HUGHES David, « Howe clashes with Thatcher over Germany », *The Sunday Times*, 11 février 1990

LAWSON Dominic, « Saying the Unsayable about Germans », *The Spectator*, 14 juillet 1990

WALDEN George, « Europe, with our eyes wide open », *Daily Telegraph*, 16 juillet 1990.

JENKINS Roy, « Modesty and manners make modern Germany », *Observer*, 22 juillet 1990

Ministre des affaires étrangères turc, M. Cetin dans *Neue Zürcher Zeitung* du 26 juin 1992

GIROUX Alain, « La Caspienne : un 'gâteau pétrolier ' à partager », *Le courrier des pays de l'Est*, octobre 1997, no 423, pp. 5-15, notamment p. 8.

PRAVDA, "Moscow Negative About Baku-Ceyhan Pipeline", 13.01.2004

KAHN Michèle, « L'Union européenne et le Sud-Caucase : un tournant politique », *Le Courrier des pays de l'Est*, mai-juin 2004, n° 1043

Courrier international ; Ministre des Affaires Etrangère Polonais dans, « Varsovie et Stockholm mettent cap à l'Est », Mai-juin 2008

EURACTIV, « Géopolitique des approvisionnements énergétiques de l'UE », 20 juillet 2008

Le Monde & Le Monde diplomatique

Le Monde, 30 novembre – 1er décembre 1958

« Déclaration de l'Ambassadeur de République fédérale allemande à Londres », *Le Monde*, 22 novembre 1958

ROULEAU Éric, « La junte », *Le Monde*, 9/09/1965

Le Monde, « La Grande Bretagne vend une centrale nucléaire à la Grèce, 8/5/1969

SOMERITIS Richard, « Le conflit entre Chypre et la Grèce est lié à la rivalité soviéto-américaine », *Le Monde diplomatique*, Mars 1972

GAZIS Monsieur et ANSAL Artun, « Ankara : un pas en direction d'un règlement », dans *Le Monde* du 3/6/1975

Le Monde, « Une conférence balkanique de coopération s'ouvre à Athènes », 27 janvier 1976

FONTAINE Pascal, « Les Grecs au seuil de l'Europe, La Turquie, les Neuf et l'Amérique », *Le Monde*, 1976

Le Monde, « La visite de M. Delors à Moscou : Un retard dans l'aide occidentale ralentira le processus des réformes déclare M. Gorbatchev », 21/07/1990

JEGO Marie, « L'Iran est écarté de l'exploitation pétrolière en Azerbaïdjan au profit de la société turque TPAO et de la firme américaine Exxon » *Le Monde* du 14 avril 1995

VICKEN Cheterian, « 'Grand jeu' pétrolier en Transcaucasie », Le Monde diplomatique, n° 523, octobre 1997. page 23.

SHIHAB Sophie, « Russes et Américains s'opposent sur le tracé du grand oléoduc de la Caspienne », *Le Monde* du 15 novembre 1997, p. 4

JEGO Marie, « L'idée d'échanger " les oléoducs contre la paix" fait son chemin dans le Caucase », *Le Monde* du 3 juillet 1998

RADVANYI Jean, « Pourquoi Moscou relance la guerre de Tchétchénie », *Le Monde diplomatique*, novembre 1999, no 548, pp. 4 et 5

JEGO Marie, « La Tchétchénie, un goulag modernisé », *Le Monde* du 23 juin 2000, p. 11.

TARIQ Ali, « Au nom du « choc des civilisations », guerre totale contre un péril diffus », *Le Monde diplomatique*, Octobre 2001, http://www.monde-diplomatique.fr/2001/10/ALI/15648

Le Monde, « La Mer Noire et le rêve d'un grand lac européen », POINT DE VUE, 23.03.05

La libre Belgique

La Libre Belgique, « Comment les soviétiques voient la détente », 22 /10/1974

Turkish Daily News

Turkish Daily News, "S. INAN warns EEC not to encourage Greece", 22/23/3/1976

Turkish Daily News, "Greece Trying to alienate Turkey against the West", 23/03/1976

The Times

The Times, 22 Juillet 1974

TEBBIT Norman, « No fudging on this Euro mould », *The Times*, 9 janvier 1990

MCEVEN Andrew, « Thatcher toughens her line on alteration of frontiers », *The Times*, 12 février 1990.

OAKLEY Robin et WOOL Nicholas, « Tory divisions over Europe are exposed », *The Times*, 10 octobre 1990.

« Mrs. Thatcher's new world », éditorial, *The Times*, 6 août 1990

The Guardian

The Guardian, 23 Juillet 1974

PATRICK Hella, « Thatcher still working to slowdown unification », *The Guardian*, 19 février 1990

Sir BEACH Hugh, « Commentary », *The Guardian*, 23 août 1990.

PATON WALSH Nick, "Russia accused of plot to sabotage Georgian oil pipeline", *The Guardian*, Monday 1 December 2003

Financial Times

SAUVAGNARGUES Jean, *Financial Times*, 17 septembre 1974

BOYES Roger, "Ceauşescu visit affirms Romania's independent line", *Financial Times*, 13 juin 1978.

« The choices in Europe », *Financial Times*, 16 juillet 1990

STEPHENS Philip, « Rift over Europe remains dangerous », *Financial Times*, 14/15 juillet 1990.

CASSELL Michael, « Tebbit sees threat in increasing EC power », *Financial Times*, 26 janvier 1990.

« The need for a British role », *Financial Time*, 26 mars 1990

Herald Tribune

SULZBERGER C.L., *Herald Tribune*, "U.S. Must Fish or Cut Bait", 11 VIII 1976

Herald Tribune, "Five Nations Open Balkan Conference", 27 janvier 1976

The Economist

The Economist, 18 février 1961

The Economist, 26 Juillet 1975

Il Giornale

LANTI Claudio, « Sull'ingresso della Grecia nella CEE, identita di vedute tra Moro e Caramanlis, Progetto di Atene per creare rapporti preferenziali tra i Paesi dei Balkani », 1 octobre 1975, *Il Giornale*

Il Giornale, « il convegno balcanico ad Atene », 27 janvier 1976

The Independant

BEVINS Anthony, « Bitter Memories of the Past », *The Independent*, 13 juillet 1990.

COLEMAN Terry, « The World according to Douglas Hurd », *The Independant*, 3 avril 1990.

Le Fédéraliste

MONTANI Guido, « l'Europe et le COMECON. Vers une Ostpolitik européenne? », *Le Fédéraliste*, Pavia. N°3, décembre 1985.

LEVI Lucio, «Reflection on the Common Home», *The Federalist, A Political Review*. Pavia. année 32. No. 1. 1990. pp. 30-40.

Revue du Marché Commun

COUFOUDAKIS Van, *The European Economic Community and the « freezing » of the Greek Association*, Journal of Common Market Studies, Vol. XVI, N°2, December 1977

PONTILLON Robert, Président de l'Assemblée de l'UEO, « Les nouvelles dimensions de la

sécurité européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Paris, No. 345, mars 1991, p. 171-175

TSAKALOYANNIS Panos, « The European Community and the Greek-Turkish dispute », *Revue du Marché Commun*, Volume XIX, No I, Septembre 1980

Presse en ligne

Interview de Marie-Anne Isler-Béguin, Parlementaire européen : « Le Parlement européen joue la carte du Sud-Caucase. La Commission suit ? » 22/11/2004 http://www.caucaz.com/home/breve_contenu.php?id=11314 vu le 8 janvier 2010

http://www.todayszaman.com/, *Loading of Azeri Crude Oil from BTC Pipeline Begins*, 03 June 2006, vu le 7 septembre 2011

BRITISH PETROLEUM ; Press release BTC Celebrates Full Commissioning. http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=9006615&contentId=7020655, *13-07-2006*, vu le 10 avril 2011

Coup d'envoi de la « Synergie de la Mer Noire », http://acturca.wordpress.com/2008/02/18/coup-denvoi-de-la-synergie-de-la-mer-noire/, consulté le 5.03.2013

"A open letter to Obama administration form Central and Eastern Europe", *Wyborcza*, 15 juillet 2007 sur http://wyborcza.pl/1,76842,6825987,An_Open_Letter_to_the_Obama_Administration_from_Central.html vu le 22 mars 2013

Extrait de l'allocution du Président Vaclav Havel tiré du site web : http://www.europa-web.de/europa/02wwswww/203chart/chart_f.htm vu le 23 mars 2013

SOURCES OFFICIELLES

Ordre alphabétique

La Commission des Communautés puis Union européenne

COM(2010) 660, Commission européenne, *communication au Parlement et au Conseil européen, stratégie d'élargissement et principaux défis*, 2010/2011, Bruxelles le 9 novembre 2010

Andris PIEBALGS, *Baku-Tbilissi-Ceyhan pipeline is a milestone project for security of supply*, SPEECH/05/301, 25/05/2005

Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Turquie à la Communauté, SEC (89) final, Bruxelles, 18 décembre 1989.

BRI, *Ventilation par échéance et par secteur des prêts bancaires internationaux*, premier semestre 1989, Bâle, janvier 1990

Cadre général des accords d'association (accord européen) entre la CEE et les pays d'Europe centrale et orientale, défini par la Commission européenne, dans Europe Documents, Edition Française, Bruxelles, n°1646-47, 7 septembre 1990

Chris Patten et Javier Solana, *Wider Europe*, Joint letter, 07/08/2002

COM(2007) 160 final

Commission des communautés européennes, *Le développement des relations de la communauté avec les pays de l'Europe centrale et orientale*, Bruxelles, le 18 avril 1990 SEC(90) 717 final

Commission des communautés européennes, *PHARE : assistance à la restructuration des économies en Pologne et en Hongrie : modalités de mise en œuvre*, Luxembourg, 1990

Commission des Communautés européennes, *Plan d'Action, Pour l'assistance coordonnée du Groupe des 24 à la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la RDA, la Roumanie et la Yougoslavie*, Bruxelles le 2 mai 1990, SEC(90) 843 final

Commission des Communautés européennes, Secrétariat général, Parlement européen, *Commission parlementaire mixte CEE-Turquie, Compte rendu sommaire*, Bruxelles, le 8 mai 1989.

Commission européenne ; *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, COM (2003) 104 final, 11 mars 2003

Commission européenne ; *Communication de la Commission au Conseil*, SEC (92) 39, 9/01/1992

Commission européenne ; Communication de la Commission du 26 juin 2002 au Conseil et au Parlement européen. *Rapport final sur le livre vert « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique »* [COM(2002) 321 final - Non publié au Journal officiel].

Commission européenne ; *Communication from the Commission to the Parliament and the Council, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007*, COM(2008) 164, Brussels, 3 April 2008

Commission européenne ; *Livre vert de la Commission, du 8 mars 2006, Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, COM(2006) 105 final

Commission européenne, *Les relations de la Communauté européenne avec le COMECON et ses membres de l'Europe de l'Est*, Europe Information, Relation extérieures, 1989

Commission européenne ; *Papier de travail accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, Évaluation d'ensemble {COM(2006) 726 final}* Bruxelles, le 4 décembre 2006

Commission européenne ; *Plan d'action de l'Union européenne pour la Russie, dans : Europe documents, n°1987 du 16 mai 1996 et conclusions sur sa mise en œuvre*, Europe documents n° 2019 du 9 janvier 1997.

Commission européenne, *« la synergie de la Mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale »* COM(2007) 160 final 11 avril 2007

Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen, un politique de l'énergie pour l'Europe*, 10.1.2007 COM(2007) 1 final

Commission européenne; *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'Union européenne et la Russie : relations futures ; projet de position commune du Conseil sur les objectifs et priorités de l'Union européenne à l'égard de la fédération de Russie, – COM(95) 223*, Bull. UE 5-1995, point 1.4.78 et Conseil de l'Union européenne

Commission européenne; *Communication de la Commission au Conseil*, SEC (92) 373 final, 26/02/1992

Commission ; *Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007 Progress Report Ukraine*, Brussels, 3 April 2008

Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Coopération industrielle avec l'Europe centrale et orientale- éléments pour une coopération renforcée*, Bruxelles, le 12 juillet 1990, SEC(90) 1213 final

Communication de la Commission européenne au Conseil, *Coopération régionale dans la région Mer Noire, COM(97)597*, 14 novembre 1997

Communication de la Commission européenne, SEC(96)608, 10 avril 1996

Communication de la Commission européenne au Conseil, Coopération régionale dans la région Mer Noire, COM(97)597, 14 novembre 1997

DELORS Jacques, *discours au Parlement européen*, 17 janvier 1990.

SOLANA Javier; Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité. Bruxelles, le 12 décembre 2003

BAROSSO José Manuel, Conférence de Presse au Parlement européen, 10 juillet 2007

Le Kazakhstan et l'UE signent un protocole d'accord qui définit le cadre de leurs relations dans le domaine énergétique IP/06/1679 : 04/12/2006

L'UE et les pays des régions de la Mer Noire et de la mer Caspienne conviennent d'une stratégie commune en matière d'énergie, IP/06/1657 30/11/2006

Rapport annuel Phare, 1990 et 1991.

PRODI Romano, "*A Wider Europe- A proximity policy as a way to stability*", SPEECH/02/619, Bruxelles, 5-6 December 2002

PRODI Romano, *Discours d'investiture au Parlement européen* en 1999

VERHEUGEN Günter; *EU Enlargement and the Union's Neighbourhood Policy*, discours, Académie diplomatique, Moscou, 27 octobre 2003

Internet

Http://europa.eu.int

http://www.traceca.org.

http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caspian/energy_en.htm

http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhague_fr.htm

EU-Ukraine PCA Assessement Join Report :
http://europa.eu.int/comm/external_relation/ukraine/intro/pcarep.pdf

Le Conseil de l'Union européenne

Conclusions du Conseil concernant la stratégie sur les relations UE-Russie, Bull. UE 11-1995

Conseil Affaires générales du 17 juin 2004

Conseil de L'union européenne ; « *Stratégie commune du Conseil européen du 4 juin 1999 à l'égard de la Russie* » (1999/414/CFSP), Journal officiel des Communautés européennes (24 Juin 1999, L157/1-9, point 2.3.2. § 3.

Conseil de l'Union européenne ; *Conclusion de la 2331e session du Conseil- Affaires générales -Bruxelles*, les 26 et 27 février 2001

Conseil de l'Union européenne ; *Premier Sommet Union européenne/Caucase du Sud - Déclaration conjointe*, Luxembourg, 22 juin 1999

Conseil de l'Union européenne, *Conclusion de la Présidence*, bulletin des Communautés européennes, n°12, 1990

Conseil de l'Union européenne ; *Coopération politique européenne, Déclaration sur la reconnaissance des Républiques de la communauté des États indépendants*, Communication à la presse P8/92, 23/12/1991

Conseil de l'Union européenne ; *Proposition de règlement (EURATOM, CE) du Conseil, COM (95) 12 final*, 12/04/1995, J.O.C.E. n°C134, 01/06/1995

Conseil européen ; *Règlement, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale*, (CE, EURATOM) No 99/2000, 29 décembre 1999

Conseil de l'Union européenne ; Communiqué de presse consécutif à la réunion du Conseil en formation « Affaires générales et relations extérieures », C/04/195, Luxembourg, 14 juin 2004.

Sommet Union européenne – Ukraine, compte rendu, 9 Septembre 2008

Cours de Justice des Communautés

Cour de Justice des Communautés européennes ; *Avis 2/92 du 24 Mars 1995 relatif à la compétence de la Communauté ou de l'une de ses institutions pour participer à la 3e décision révisée du Conseil de l'OCDE relative au traitement national*. (Rec. p. I-525)

Cour de Justice des Communautés européennes, Rec. 1996, p. I-1783

Le Parlement européen

Parlement européen, Document de séance, 1967-1968, doc. n° 55, 10 mai 1967

WALTER M., *Rapport sur la relance de l'association CEE-Turquie*, Parlement européen. Document de séance A2-317/87, Bruxelles, le 30 juin 1988

Parlement européen, document de séance, *Rapport fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques et commerciales entre la Communauté et la Turquie*, Rapporteur: M. Carlos Pimenta, 9 janvier 1988.

Parlement européen, Fiches techniques 6.3.3. *Les pays d'Europe centrale et orientale*, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_3_3_fr.htm, consulté le 5/06/11.

Parlement européen, *Rapport sur la procédure de concertation prévue dans la déclaration commune du 4 mars 1975 du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, relative à l'orientation commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'un règlement (EURATOM, CE) du Conseil relatif à la fourniture d'une assistance aux nouveaux États indépendants et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie*, Commission des relations économiques extérieures, Rapporteur Peter Pex, (COM(95)0012)

Parlement européen, résolution du 17 janvier 2008.

NAPOLETANO Pasqualina, Rapporteur : Parlement européen, *Report on 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'* (COM (2003) 104 -2003/2018(INI)).

Bulletins, Rapport annuels et Journal officiel des Communautés et Union européenne

Bulletin CEE, 12, 1972

Bull. CE 12-1978, point 2.2.53.

Bull. CE 10-1978, point 2.2.47.

Bull. CE 2-1979, point 1.3.1 à 1.3.5

Bull. CE 9-1979, point 2.2.42.

Bull. CE 9-1979, point 2.2.52.

Bull. CE 6-1981, point 2.2.48.

Bull. CE 6-1981, point 2.2.49.

Quatorzième Rapport général, n° 651.

Bull. CE 1-1981, point 2.2.26.

Bull. CE 3-1983, point 2.2.24 à 2.228.

Bull. CE 12 - 1988

Commission des Communautés européennes, XXIIIe Rapport Général, Bruxelles, 1988

Commission des Communautés européennes, XXIIIe Rapport Général, 1989, Bruxelles

Bull. CE 11-1989, point 2.2.19.

Commission des Communautés européenne, XXIIIe Rapport Général, 1989, Bruxelles, point 752

Commission des Communautés européennes, XXIV Rapport Général, Bruxelles, 1990, p. 302.

Commission des communautés européennes, XXIVe Rapport général, Bruxelles, 1990

Bull. CE 12-1990; proposition de la Commission : Bull. CE 11-1990, point 1.4.1

Bull. CE 6-1990 point I.19.

Bull. CE 12-1990

Commission des communautés européennes, XXIVe Rapport Général, Bruxelles, 1990

Commission des communautés européennes, XXVe Rapport Général, Bruxelles, 1991 et Voir Bull. CE 7/8 – 1990, point 1.4.5.

Commission des communautés européennes, XXVe Rapport Général, Bruxelles, 1991 et Voir

Bull. CE 7/8 – 1990, point 1.4.5.

Bull. CE 9-1990, point 1.3.9 et 1.3.10

Bull. CE 4-1990, point 1.2.12.

Commission des Communautés européennes, XXIV Rapport Général, 1990, Bruxelles, point 680

XXIV Rapport général, n° 672

Bull. CE 12-1991 et Bull. CE 4-1991 point 1.3.4

Bull. CE 9-1991, point 1.3.16.

Commission des communautés européennes, XXVe Rapport général, Bruxelles, 1991

Bulletin Union européenne 6- 1999, *Relations bilatérales- Sud Caucase*, 1er mars 1998
JO 28.12.72 p L291/155

JO L 238 du 28.9.68

JO C 182 du 31.7.1978; Bull. CE 7/8 – 1978, point 2.3.21.

JO L 291 du 23.10.1990

Journal Officiel des Communautés Européennes : C 339 du 18/12/1995p. 45

Journal officiel des Communautés européennes : Résolution relative à « l'évolution dans les pays d'Europe centrale et orientale, y compris l'Union soviétique », 13/07/1990, n°C231, 17/07/1990

Assemblée nationale française & Sénat

LENGAGNE Guy, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, sur la Turquie et l'Union européenne*, Assemblée Nationale, octobre 2004

BLANC Jacques; *Rapport du Sénat, la politique européenne de voisinage (rapport d'étape*), rapport d'information n° 451 (2007-2008)

ESTIER Claude, Sénat, *Rapport d'information sur l'aide communautaire aux Pays d'Europe centrale et orientale*, n°75, annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 1990

JOSSELIN Charles, *Rapport d'information sur la politique extérieure et de sécurité commune, dans Rapport d'information établi au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes Délégation pour les Communautés européennes.* No. 2127. 25 juin 1991. pp. 3-47.

LARCHER Gérard, NACHBAR M. Philippe, BIDARD-REYDET Danielle, MM. Jacques-

DELONG Richard, MOULY Georges et VIDAL Marcel, *Compte rendu d'une mission effectuée en Hongrie du 21 au 23 octobre 1996 par une délégation du groupe sénatorial France-Hongrie : vers l'Union européenne*, novembre 1996.

PONCET Jean François, BARBIER Bernard, *Rapport d'information à la suite d'une mission en Tchécoslovaquie, Pologne, Hongrie et à Moscou du 28 février au 14 mars 1990. 1e partie; L'évolution économique de la Tchécoslovaquie, de la Pologne et de la Hongrie : conclusions de la mission d'information, Sénat, Commission des affaires économiques et du plan*, Paris : Economica, 1990.

Union de l'Europe occidentale

Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Document 719, « La politique de l'Europe de l'Ouest en Méditerranée orientale », Novembre 1976

BUCK M., Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *La sécurité en Méditerranée*, 19.05.1976

CRITCHLEY M., Rapport UEO, *La sécurité européenne et la situation en Méditerranée orientale,* 14.11.1974

Conseil ministériel de l'UEO, *Déclaration de Petersberg*, Bonn, 19 juin 1992

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, *« La situation en Asie centrale et dans le Caucase et la sécurité européenne »*, rapport présenté au nom de la Commission politique par MM. Baumel et Akçali, document 1586, 18 novembre 1997

Conseil des Ministres de l'UEO, *La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO,* paragraphe 26, Madrid, 14 novembre 1995

Fédération de Russie

Stratégie de développement des relations de la Fédération de Russie avec l'Union européenne pour le moyen terme (2000-2010), Moscou, octobre 1999, disponible sur http://www.eur.ru vu le 12 mars 2012

Organisation pour la Coopération et sécurité en Europe

Statement given by United Kingdom Foreign and Commonwealth Secretary, Sir Alec Douglas-Home, to the Conference on Security and Co-operation in Europe. Helsinki, 5 juillet 1973

Acte final sur la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1er août 1975

Document de clôture de la réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la conférence, Vienne, 19 janvier 1989.

Charte de Paris pour une nouvelle Europe (Paris, 21 novembre 1990).

Document de clôture de la réunion de Belgrade 1977 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la Coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence, 9 mars 1978, sur http://www.osce.org/fr/mc/40866 vu le 18.04.2011 vu le 3 novembre 2013

Rapport expert de la Valette, 26 mars 1979, http://www.osce.org/fr/secretariat/30825 vu le 13 mai 2012

ENTRETIENS

Entretien de Jacques René RABIER par Yves CONRAD et Julie CAILLAU à Bruxelles le 8 janvier 2004 sur http://www.eui.eu/HAEU/OralHistory/pdf/INT716.pdf, consulté le 17.01.2013

Étienne Davignon, Bruxelles, le 18 novembre 2011

Le Conseil vous demande de faire un rapport sur la mise en place d'une Coopération au niveau des affaires étrangères. Sont ce, des événements internes à la Communauté ou externe à la Communauté qui ont étaient les éléments déclencheurs de cette « relance » ? Le Printemps de Prague ou la mise en place de la « Souveraineté limitée » ont-ils joué un rôle ?

Non, non, enfin, ce n'est pas qu'ils n'ont pas joué un rôle bien sûr, mais l'élément déclencheur c'est la Conférence au Sommet de la Haye, dans laquelle s'est débloquée l'élément de division sur l'attitude vis-à-vis de la Grande-Bretagne. Il y a eu beaucoup de division, le Plan Fouchet, le chantier monétaire, la CED. C'est pourquoi l'approche est prudente. Hors des Traités, pas juridique, pas d'intégration des compétences dans la Communauté. Évidemment, je ne l'ai pas écris tout seul, j'étais seulement le Président.

Il fallait répondre à un besoin qui correspond à un élément de division entre les 6. Retrouver une cohésion à l'intérieur de la Communauté pour retrouver un dynamisme sur des sujets qui ont profondément divisé les 6.

Sur la CSCE, y avait-il une stratégie arrêté en amont, y avait-il des États Membres plus intéressée ? Comme l'Allemagne de l'Ouest ?

Coïncidence d'évènements, la CPE est prête et voilà qu'un évènement international arrive sur un sujet ou il n'y a pas de division entre les 9. Élément de surprise à l'Est, déception pour les Neutres mais qui facilite les choses, relais économiques… La Commission est impliquée dans les domaines de la coopération, tous les éléments sont présent pour que ça marche.

Vous dites que c'est une parfaite coïncidence ?

Oui, ça n'a pas plu aux américains, et la découverte par les Soviétiques qu'ils se trouvent avec un interlocuteur avec lequel les relations bilatérales ne sont pas exclues mais ne se limitent pas à ça.

Au détour des notes, on mentionne la Roumanie, notamment dans un Rapport de la représentation italienne pour utiliser ce pays contre le camp de l'Est

Ambiguïté de la Roumanie, mais il ne faut pas être naïf, la Roumanie reste un instrument de l'URSS. Ça donne l'impression qu'elle a plus de marge de manœuvre, mais pas d'indépendance bien sûr. Le nationalisme roumain, on peut s'en servir. Cela fait partie de la stratégie des négociations. On est pas dans un diagnostic… hum comment dire, la Roumanie n'est pas la Yougoslavie, voilà.

Sarajevo et Bucarest sont proches, visites et échanges. Est-ce que ces liens étroits ont pu amener ce Nationalisme communiste à contaminer la Yougoslavie ?

Non, plutôt dans le sens inverse. La Yougoslavie avait besoin d'alliés. Et la Roumanie devait apprendre des yougoslaves ce qu'ils savaient de l'URSS. C'est toujours la question de savoir jusqu'où on pouvait aller avec Moscou.

Donc c'est la Yougoslavie qui est demandeuse ?

Non, plutôt la Roumanie, la Yougoslavie a une position à part, hors de tout. La Roumanie est dans toute les structures, donc montrer qu'elle a des relations avec Tito, vous me pardonnerez l'expression c'est montrer qu'elle a moins que les autres le doigt sur la couture du pantalon. La Yougoslavie, à la marge, si ça peut emmerder les Soviétiques, c'est bon à prendre.

En 1981 vous êtes Vice-président de la Commission, il y le régime militaire en Turquie. Avec toute les crises qu'ont connu les relations entre Bruxelles et Ankara, pourquoi, n'avoir jamais dit aux Turcs, sans tout remettre en cause au vu de l'importance de la Turquie dans le Bloc occidental, tout simplement, qu'ils seront toujours des partenaires privilégiés, mais ne seront jamais admis dans la CEE.

Il faut toujours comprendre et se rappeler que la légitimité de la Communauté est strictement limitée dans le cadre juridique qui l'a créée. Un État a sa légitimité en soi, la Communauté tire sa légitimité des pouvoirs qu'on lui a donné et dans les cadres qu'on lui a fixé. Elle ne peut en sortir. Et donc elle est lié par les traités d'association avec la Grèce et la Turquie qui formellement prévoient – dès lors que les conditions sont réunies- ces deux État ont un droit à l'adhésion qui est supérieur au droit que tous les autres États européens – je remonte au préambule du Traité de Rome – ont. Et donc si ce langage avait été tenu à la Turquie : « vous

n’entrerez pas », alors on aurait été en contradiction et on serait toujours en contradiction avec la promesse par Traité que la vocation de la Turquie est de devenir membre, lorsque les conditions seront remplies. OR au fur et mesure de la vie de l’Union européenne, les conditions ont augmenté et n’ont pas diminué, puisqu’on a intégré des éléments politiques et ainsi de suite qui n’étaient pas là au départ. Les éléments politiques au départ concernant les Droits et la démocratie, c’est le Conseil de l’Europe. D’ailleurs, lorsqu’il y aura des problèmes avec les Grecs, ce sont les Grecs qui seront foutus à la porte par le Conseil de l’Europe. La Communauté n’en a pas la légitimité, par contre les États membres soutiendront l’action du Conseil de l’Europe par rapport à la Grèce.

Il faut toujours se rappeler ça et on l’oublie de manière constante. Ce n’est pas une question de pointillisme juridique. Mais la réalité communautaire découle des pouvoirs que l’on concède à l’organisation européenne. On l’oublie souvent, la Communauté change, mais à l’intérieur d’un corset. Par exemple, pour la CPE, pourquoi on l’a fait sous forme de Rapport et pas sous forme de proposition à caractère juridique – qui viendra plus tard quand on l’intégrera dans l’Union – c’est parce que si on l’ouvre à ce moment, on rouvre le débat du Plan Fouchet. Un transfert n’est pas une décision politique, un transfert est une décision politique inscrite dans un texte juridique.

Ce qui est logique. C’est le contrat initial qui établit les pouvoirs qu’ils ont mis ensemble, qu’ils ne peuvent pas modifier et tant qu’ils ne les ont pas modifiés, ils ne peuvent pas se construire d’eux-mêmes.

Voyez dans l’affaire Turque, les questions des Droits sont du ressort du Conseil de l’Europe, alors on a décrété les Critères de Copenhague et ainsi de suite, donc la frontière n’est plus aussi balisée qu’elle ne l’était précédemment. Précédemment la frontière était totalement balisée et voulu comme telle. La démocratie c’est le Conseil de l’Europe.

Ces considérations n’existent pas dans les archives

Bien sûr, car c’est un état de fait. Et sur le plan pratique, ce sont les Turcs qui vont compliquer les choses, car si les Turcs n’avaient pas reconnu la partie turque de Chypre, on aurait continué à gérer Chypre comme une seule entité au niveau Communautaire.

En fait, à chaque document produit par la Communauté, les Turcs étaient « en embuscade » pour voir s’il y avait des possibilités de faire reconnaitre Chypre du Nord.

Oui, et ils se sont tirés une balle dans le pied, car ils se sont compliqués le dialogue avec la CEE.

Et à partir de 1974, les Turcs s’ouvrent au dialogue politique avec l’URSS. Est-ce que vous, à la Commission ou lorsque vous travaillez pour le gouvernement belge, vous avez entendu, senti une inquiétude en Occident ou bien pas du tout, la Turquie étant trop dépendante de l’Occident ? En tout cas les représentants commerciaux de la Communauté à Ankara s’en inquiètent.

Eh bien, il suffit de regarder la carte – la Turquie est « compétitivement » mieux placée par rapport à l'URSS et qu'elle essait d'en faire profiter son économie c'était légitime. Les représentants commerciaux font leur travail. Qu'ils s'inquiètent de notre position compétitive c'est leur travail. Mais on n'est pas dans un contexte de guerre froide avec possibilité de renversement des alliances. On est dans…le Commerce est toujours dans une zone grise par rapport à ce que sont les alliances politiques.

L'historiographie actuelle dit que la Communauté est une créature des américains qui s'autonomisent mais, la question est de savoir si elle est un « agent de guerre froide » contre l'Union soviétique.

Il faut revenir aux fondamentaux. Est-ce que l'URSS a été une menace pour l'Europe ? Difficile de dire que non. C'est une réalité. Il y a une menace. Face à cette menace avons-nous besoin du déterrant nucléaire ? La réponse est clairement oui. On peut raconter les américains ici ou là, c'est une réalité. Alors nous avons des intérêts fondamentaux qui concordent, d'autre non. Par exemple il a fallu longtemps pour expliquer aux américains que dégeler les relations avec les Pays de l'Est, ce n'était pas une mauvaise idée. Alors moi j'ai été dans le Rapport Harmel, je sais de quoi je parle. Je veux dire quand on avait ces discussions là, ça a été une discussion qui a été à la fois difficile avec les Français car il fallait montrer que l'OTAN servait à quelque chose alors qu'ils avaient foutu le quartier général à la porte, donc difficultés de caractères politiques , de l'autre côté on avait des difficultés avec les américains sur le sujet du dynamisme atlantique, c'est-à-dire le fameux deuxième pilier, or aujourd'hui, ce rapport qui servait deux objectifs simples est devenu un élément de doctrine. L'élément de doctrine a été une surprise pour celui qui l'a écrit.

Donc, au début des années 1980, la vision des Européens de l'Ouest sur la division du continent, c'est que ça va durer longtemps.

Personne n'avait prévu, personne n'estimait que le bouleversement se fasse par les peuples. Alors il y a eu des coïncidences, et Gorbatchev en est une. Il s'est rendu compte que l'Union soviétique n'est plus prête à soutenir militairement les gouvernements qui étaient intolérables au niveau de leur pays. C'est ça. C'est un drame qui a vu son premier acte en Pologne… Quelque part la sanction des mouvements d'émancipations de ces pays n'était plus certaine. Donc on pouvait imaginer une évolution différente de celle que l'on pouvait imaginer après les évènements de Prague. Mais toujours dans le même contexte. Qu'ils deviennent plus solide économique, qu'une classe moyenne émerge, enfin le raisonnement tout à fait logique avec le bouleversement de l'accès à l'information avec des questions comme « pourquoi est-ce que ceux qui ont des régimes lamentables ont cela alors que nous, qui avons des régimes admirables, non » Je vous raconte une anecdote, à l'époque les Soviétiques offraient à leurs pensionnés des croisières. Donc les soviétiques viennent et demandent une escale à Anvers. Alors moi j'étais aux affaires étrangères à l'époque et les services de sécurités disent « non, non, on va avoir tous ces espions débarqués ». Ce à quoi on répond : « un de plus ou de moins, au contraire, peut-être seront-ils alors plus simple à remarquer ». Et donc je m'installe dans un des autocars, et à un moment donné, on pose une question au guide – qui était à nous, le traducteur était à eux mais le guide était à nous -, maintenant vous nous avez montré

Anvers pour les étrangers, montrez-nous vraiment Anvers. Et le guide il ne comprenait pas la question. Alors je dis, dite aux chauffeurs d'aller à droite, d'aller à gauche où il veut. Et il a découvert que la ville d'Anvers, c'était comme ça que c'était. Puis une autre question : « Pourquoi est-ce qui a rien dans vos magasins ? » « Comment ça rien ? répond le guide, on peut s'arrêter ? » « Non, non, il y a rien puisqu'il n'y a pas de file ».

Et donc, ce à quoi personne ne s'est attendue, c'est que les Hongrois ont dit : « bon, on va laisser passer des personnes de la RDA ».

Et ça été le début…

Et ça été le début, on pensait, très rationnellement, qu'un jour il y aurait une grande négociation et que les choses changeraient. Et on pensait que ça se ferait de la manière habituelle, mais en fait, pas du tout.

Et je vais terminer sur une question plus personnelle. Vous, en tant que citoyen européen, comment avez-vous ressenti la période entre 1986 et 1991 ? Peur, incompréhension, espoir ?

Espoir, oui, espoir, il faut bien comprendre que pour tous ceux qui étaient impliqué dans ces affaires depuis longtemps ne pouvait pas imaginer un processus différent de celui que j'ai dit. Ce n'était pas parce que tout le monde pensait comme ça, mais parce qu'on pensait que s'était comme ça. Ce n'était pas une question de suivisme ou quoi que ce soit, non, tout le monde avait le sentiment profond que s'était comme ça que ça se passerait. L'analyse c'est que Gorbatchev n'était pas une rupture, au départ Gorbatchev disait la même chose que tous les autres : « le Communisme n'est pas mauvais mais il est mal appliqué ». La rupture elle n'est pas venue de là. Elle est venue que d'une part l'URSS avait complètement sous-estimée les négociations sur la CSCE et les libertés humaines et que ça ne jouerait pas en interne et avec l'affaire polonaise, quand ils n'ont pas intervenu, on s'est retrouvé alors devant la question : que va-t-il arriver dans cette situation nouvelle… mais que ça ne pouvait pas être pire. Donc c'était l'espoir qui dominé.

Il y avait des débats sur la future place de la Communauté ?

Non. On savait bien, les exemples portugais, grecs et espagnols démontraient bien que les changements n'étaient pas porteur de stabilité, avec toutes les conséquences de guerres aux frontières etc. Ce que l'on avait pas prévu s'était à quel point la Yougoslavie était artificielle.

Pourtant dès 1974, la Grèce s'inquiète de la stabilité yougoslave et de l'érosion de sa neutralité.

Oui, bien sûr, c'est pour ça qu'on a jamais poussé pour faire basculer la Yougoslavie, ça n'aurait pas été raisonnable, ni dans notre intérêt. Mais ce qu'on avait sous-estimé s'était que le régime de Tito était aussi provisoire et aussi lié sur le fait que c'était lui qui pouvait gérer tout ça. Et donc, dès que la coupole a disparu… le PCY n'était pas la coupole.

* * *

Martinez Erades Guillermo, Entretien du 2 Décembre 2008

Vis-à-vis des pays riverains de la Mer Noire, comment, depuis la fin de l'URSS se caractérise la politique de l'Union ? Par exemple la Géorgie ?

Résumé mission actuelle de la Mission de Surveillance de l'Union européenne en Géorgie (MSUE)

.Stabilisation

.Normalisation

.Monitoring > Mission d'observation pas maintien de la paix (pas d'arme)

Réduction des tensions :

- combattre les propagandes des deux côtés :

Vérifier sur le terrain si un événement monté en boucle par les mécanismes de propagandes existe réellement.

Les anciennes missions existantes : ONU et OSCE avaient des mécanismes de consultation entre elle et avec le gouvernement, depuis la guerre, elle n'existe plus. L'UE essait de réactiver ces mécanismes et de les réunifier par l'échange d'information notamment.

À Genève un « *draft* » de ces mécanismes a été produit.

La perspective de l'élargissement pour plusieurs pays riverains facilite t elle l'action de l'UE ?

L'accès au marché de l'UE et aux aides de l'UE séduit, voir la Commission qui s'occupe de l'élargissement.

Comment l'UE accompagne-t-elle la transition démocratique ?

Depuis la « révolution des roses » d'importante réforme sont en cours mais il reste des problèmes notamment sur les trois points suivants :

Liberté de la presse

Droit d'opposition

Liberté judiciaire

Ainsi, la Géorgie est encore loin des standards européens et loin de la Bulgarie.

C'est la Commission et la PEV qui gère ce processus.

Comment l'UE pense-t-elle pouvoir régler les « Conflit gelés » ?

Il n'existe pas de mécanisme propre à l'UE, on reste dans le multilatéral. L'UE cherche à mettre autour de la table le plus d'acteur possible.

Comment le Conseil décide-t-il de l'envoi de « personnel » à l'étranger ?

12 Aout : Monsieur Sarkozy au nom de l'UE négocie. Mais c'est un accord faible et général, cependant l'objectif du cessez le feu est atteint. Au départ, on parle de présence internationale mais pas de l'UE en tant que telle. Cependant dès ce moment l'idée d'une mission strictement européenne est dans l'air. (cf le *crisis concept* du COPS)

Décision finale le 8 septembre entre Sarkozy et Medvedev.

Le Conseil valide cette décision le 15 septembre et fait un appel d'offre aux États Membres

Quel rôle pour Javier Solana ?
Médiateur entre Russie/ Géorgie
Sous autorité de Solana, car la mission est dirigée par l'État-Major qui centralise les données et l'État-Major fait partie du Secrétariat de Solana. La mise en œuvre de la PESC dépend de Solana et de son secrétariat élargi.
Lors des dialogues de hauts niveaux Solana parle toujours de la Géorgie

En quoi le Caucase est une zone hautement importante pour l'UE ?
Quels problèmes ou résistances rencontre l'Union dans cette région ?
La Russie- Terrorisme – États de droit
C'est compliqué, par exemple :
Les Russes justifient leur présence en Ossétie par un accord bilatéral entre ce pays que la Russie reconnait comme indépendante et Moscou. Cela ne concerne pas l'UE.
De plus les Russes sont très volubiles :
Le matin avant l'accord Sarkozy – Medvedev, Lavrov (ambassadeur de la Russie auprès de l'UE) refuse toute participation de l'UE à une éventuelle mission internationale en Géorgie.
Position radicalement contraire l'après-midi.
En fait c'est l'Ossétie et ses milices qui sont incontrôlables.
Si l'élargissement n'avait pas eu lieu dans les années 90, il aurait été trop tard. Plus les Russes se sont renforcés plus il aurait été difficile d'élargir à l'est.
Pour la **Géorgie** il faut échapper à l'influence russe mais on note plusieurs couches dans la société géorgienne :
Le gouvernement est plus « européen » mais la population reste « russe » / « soviétique » dans ses réflexes identitaires. Elle se considère encore comme part de la Russie, la guerre a fait à peine bouger les lignes.
Le sentiment « européen » des gouvernants tient du pragmatisme et du programme politique. S'il est vrai que la population tend vers le modèle occidental, l'hostilité du gouvernement vis-à-vis de la Russie n'est pas vraiment partagée par la population.

Quelles interactions avec la politique américaine ?
Notamment avec les ONGs Américaines telle qu'OPEN SOCIETY ?
Concurrence ou coopération ?
Les États-Unis ont soutenu l'UE car il savait qu'il ne serait pas accepté comme médiateur par la Russie.
La Turquie aide-t-elle l'Union dans cette région ?
Si oui, comment ?
La Turquie a voulu aider, mais cela faisait trop d'implications politiques, les Géorgiens n'aimant guère les Turcs, les Russes non plus.
La Turquie a proposé de faire passer par son territoire les exportations et importations Géorgiennes. Mais les Russes ont évacués tôt.
Enjeux :
1ere vraie mission politique de la PESC face à une grande puissance. Question de la crédibilité de l'UE.
Problème des priorités :

. Intégrité territoriale de la Géorgie
Ou
. Relations avec la Russie ?
Ce sera sans doute les relations avec la Russie
En effet pas de base morale pour défendre la Géorgie :
. Tout porte à croire que c'est Tbilissi qui a attaqué
. Le Kosovo a tout changé même si on veut en faire une exception. Comment refuser à l'Abkhazie ou l'Ossétie leur indépendance ?
La Mer Noire = zone de sécurité de l'UE, cette zone doit être stable.
La Mer Noire = Caucase Sud – Pays riverains

Dans 15 ans, c'est un espace plus stable extrêmement lié à l'UE mais pas dans l'UE.
En Russie il n'y a pas de demande démocratique, donc pas de changement.

* * *

J. Marinus WIERSMA, Parlement européen, Bruxelles, 18 février 2009 à Bruxelles

* * *

Échange de courriels entre l'auteur et Monsieur Reuter, ex-conseiller du Président de la Commission Roy Jenkins le 18.12.2013

* * *

Entretient avec un membre du Cabinet du Président Schultz, le 7 octobre 2013, Bruxelles

SOURCES VIDÉO

François MITTERRAND, vœux du Président de la République aux Français, 31 décembre 1989, document ina, http://www.ina.fr/video/CAB90000172 vu le 09.04.2013

Allocution télévisée de M. Valéry GISCARD D'ESTAING, Président de la République, Paris, Palais de l'Elysée, le 27 août 1974. Sur http://discours.vie-publique.fr/notices/747001722.html vu le 6.01.2012

Jacques DELORS, émission télévisée du 24 janvier 1990, Heure de vérité, Antenne 2. Sur www.ina.fr/video/I04175597 vu le 8 avril 2013

BIBLIOGRAPHIE

Ordre alphabétique

- ***Dictionnaires et Encyclopédies***
- ***Ouvrages généraux***
- ***Théories et concepts des relations internationales***
- ***Histoire de l'intégration européenne***
- ***Europe du Sud-est et Mer Noire***
- ***La Russie***
- ***Les États-Unis et l'Europe***

Dictionnaires

AYACHE Georges, *Dictionnaire du pétrole*, Paris, éditions Le Sycomore, 1981, 222 p. page 28

Dictionnaire de l'Académie française, huitième édition, 1932-1935

Encyclopædia Britannica, 2005

Annuaire Français de Droit International (AFDI), 1995, p. 968

Encyclopédies

Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, mis en ordre et publié par M. DIDEROT, et quant à la partie mathématique, par M. D'ALEMBERT, Tome XXV, 1780, Berne et Lausanne.

Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, La Mer Noire ou mer Majeure, page 366, 10ième Tome, 1770, Paris.

Stockholm International Peace Research Institute, *Yearbook*, de 1987-1994, London: Oxford University Press; Stockholm: SIPRI, 1987-1994.

Ouvrages généraux

ANDREFF W., ASSELAIN J.C., *Réformes et échanges extérieures dans les pays de l'Est*, L'Harmattan, 1990

AROUET François-Marie, dit VOLTAIRE, *Histoire de l'empire de Russie sous Pierre le Grand*, Volume 1, BiblioBazaar, 2010 (1759)

BADALASSI Nicolas, *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965-1975*, Thèse soutenue le 3 décembre 2011, sous la direction de Frédéric BOZO à l'Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3,

BALDUCCI PEGOLOTTI Francesco, *La pratica della mercatura* ed. Allan Evans. Cambridge, Mass.: Mediaeval Academy of America, 1936.

BITSCH M.-T., BOSSUAT G (eds), L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I, Bruylant/LGDJ/Nomos, Bruxelles/Paris/Baden-Baden, 2005

BOUSSENA Sadek, LOCATELLI Catherine, *Les enjeux de la dépendance pétrolière de la Chine*, L'économie mondiale, La Découverte (Ed.), 2006, p. 71-81

BOZO Frédéric, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande, De Yalta à Maastricht*, Ed. Odile Jacob, 2005

BRAUDEL F., *Grammaire des civilisations*, Arthaud Flammarion, 1987

BUCHON Jean Alexandre C, *Lettres édifiantes et curieuses concernant l'Asie, l'Afrique et l'Amérique : avec quelques relations nouvelles des missions et des notes géographiques et historiques*, Batignol Mongeau, Paris 1838.

CARR Edward. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. New York: Perennial, 2001

D'ANGEVILLE Adolphe, *La Vérité sur la question d'Orient et sur M. Thiers*, Delloye (Paris),1841

FAWCETT L'ESTRANGE Louise, *Iran and the Cold War : the Azerbaidjan crisis of 1946*, Cambridge Middle East Library : 26, 2009

GALIAZZI Marco, *Roma Belgrado. Gli anni della Guerra Fredda*, Longo Editore, 1993

GHEBALI Victor-Yves, *La diplomatie de la détente : la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Bruylant, 1989

GROUSSET René, *L'Empire des steppes. Attila, Gengis-khan, Tamerlan*, Paris : Editions Payot, quatrième édition, 1965

HOBSBAWN E. et RANGER T., Sous la direction de, *The invention of Tradition*, Cambridge, 1983 (traduction française : L'invention de la tradition, trad. Par Christine Vivier, Edition Amsterdam, 2006)

HOUZIAUX Alain, DUHAMEL Alain, LE BRAS Hervé, MOREAU DEFARGES Philippe, *L'Europe jusqu'où ?* Question de vie, édition de l'atelier, 2005

JUDT Tony, *Postwar*, PENGUIN, 2006

LAÏDI Zaki, *La Norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Edition Science Po, 2008

LEQUESNE Christian, *L'Union européenne: ouverture à l'Est?* (avec F. de la Serre et J. Rupnik), Paris, Presses Universitaires de France (collection Politique d'aujourd'hui), 1994, 184 p

LEQUESNE Christian, *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'echelle*, Paris, Presses de sciences Po, 2008

LUTTWAK Edward N., *La Grande stratégie de l'Empire romain*, 2e édition revue et corrigée (3 mars 2009), Economica

MARX Karl, *Œuvres politiques*, tome III

MÉLANDRI Pierre, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe, 1945-1954*, Pedone, Paris, 1980

MILOVANOWITH, *Les Traités de garantie au XIXe siècle*, Paris, Arthur Rousseau, 1888

PASTURE Patrick, *Histoire du syndicalisme chrétien international: La difficile recherche d'une troisième voie*, 2000, L'Harmattan,

TOUCHARD Patrice (sous la direction de), *Le Siècle des excès*, Paris, PUF, 2002, p. 279.

PLUTARQUE, *Vie de Périclès, 379*, édition Charpentier, 1853

PLUTARQUE, *Vie d'Alcibiade*, 28-31 et *Vie d'Alexandre* 15.

POLO Marc, Le devisement du monde : Le livre des merveilles, Editions La Découverte (3 mars 2011), La Découverte/Poche et POLO M. et de Rubruquie G., Deux voyages en Asie au XIIIe siècle, Paris, Librairie Delagrave, 1888

SCHMIDT Joel, *Alexandre le Grand*, Gallimard, 2009

SZABO Stephen F., *The diplomacy of German unification*, New York: St. Martin's Press, 1992.

UBICINI A., *La Question d'Orient devant l'Europe, Documents officiels, manifestes, notes, firmans, circulaires, etc, depuis l'origine du différend, annotés et précédés d'une exposition de la Question des lieux-Saint*, Paris, Dentu, 1854.

WALLERSTEIN Immanuel, *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, Editions La Découverte, 2006. Réédité en poche en 2009

WALTERS Alan, Sir, *Sterling in danger*, Fontana-Collins pour *The Institute of Economic Affairs*, Londres, 1990.

WARESQUIEL Emmanuel de, *Le duc de Richelieu*, Paris, Perrin, 2009.

WARLOUZET Laurent et RÜCKER Katrin, eds, *Quelle(s) Europe(s), Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne*, Pieter Lang, Coll. Euroclio, 2006

WORLD ECONOMIC FORUM, The first 40 years, 1971-2010.

Mémoires

GUIZOT F., *Mémoires pour servir l'Histoire de mon temps, Tome cinquième - 1840*, Paris, Michel Levy Frères éditeurs, 1862.

Articles de revues scientifiques

BLACKWILL Robert D., "German unification and American diplomacy", dans *Aussenpolitik: German foreign affairs review* 1994, v. 45, n°3, pp. 211-225

CROFT S., « Britain and the Nuclear Arms Control Process », Arms Control, vol. 9, n°3, 3 décembre 1988.

CROISSANT Michael P., « Les intérêts américains en Asie centrale », La revue internationale et stratégique, été 1994, no 34, pp. 109-116. p. 114.

ECEVIT Bulent, Discours de, à *l'International Institute of Strategic Studies* le 15 mai 1978,

Survival, vol. 20, n°5, 1978, pp. 203-208

FRISCH Alfred, « La délicate coopération militaire : souhaits et hésitations du couple franco-allemand » dans DOCUMENTS Revue des questions allemandes. Paris. No. 4. Octobre 1987. pp. 45-52.

GHEBALI Victor-Yves, « le bilan intérimaire de la CSCE à la veille de Belgrade », dans Politiques étrangères, volume 42, 1977, n°2

GRZECHNIK Marta, "Making Use of the Past: The Role of Historians in Baltic Sea Region Building", Journal of Baltic Studies, 43:3, 329-343

HEFFER J. « Le marché du blé américain, 1860-1900. Une analyse structurale » In: Histoire, économie et société. 1986, 5e année, n°2. pp. 265-295.

HOFFMAN. S.; "French Dilemmas and strategy in the New Europe, After the Cold War", International institutions and State strategies in Europe, 1989-1991, pp. 127-147

MACKINDER H.J., "The geographical pivot of history. « The Geographical Journal, 1904, 23, pp. 421–37.

MALOWIST M., « Le développement des relations économiques entre la Flandre, la Pologne et les pays limitrophes », Revue Belge de Philologie et d'Histoire, X, n. 4, 1931

MILEWSKI Françoise. Pologne. In: Revue de l'OFCE. N°34, 1990. pp. 49-66

SCHNETTGER Matthias, « Le Saint-Empire et ses périphéries : l'exemple de l'Italie . « In: Histoire, économie et société. 2004, 23e année, n°1. Les espaces du Saint-Empire à l'époque moderne. pp. 7-23

SLIM Assen, « L'aide occidentale à l'Europe de l'Est : les leçons d'un demi-siècle d'aide au développement ont-elles été tirées ? », dans Transition (ex-Revue des pays de l'Est), Bruxelles, n°2, pp. 29-71, 1998.

SWIETLY Ernst A., « L'Autriche touchée par la fièvre européenne », dans Revue des questions allemandes, Paris, n°1, mars 1990,

TELTSCHIK Horst, "The Federal Republic and Poland: A difficult partnership in the heart of Europe", Aussenpolitik, English edition. Hamburg. Vol. 41. No. 1. 1990. pp. 3-14

TREAN Claire, « La France et le nouvel ordre européen », Politique étrangère, Année 1991, Volume 56, Numéro 1, pp. 81-90.

VERNET Daniel, « L'Ostpolitik de Weimar à Berlin », dans Politique étrangère, 1994.

ZIMMERMANN Maurice. « Les gisements et la production actuelle du pétrole . « In: Annales de Géographie. 1910, t. 19, n°106. pp. 359-366.

Colloques, seminaires et conferences

GHERARI Habib et SZUREK Sandra, Sous la direction de, *Actes de la Journée d'actualité juridique organisée par le CEDIN-Paris X le 31 janvier 1997, intitulée Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Paris, Montchrestien, 1998, 340 p

Sources internet

DUMONT Gérard-François, *Quelles frontières pour l'Union européenne ? L'Union européenne, la Russie et la Turquie*. 2005, www.diploweb.com

http://www.amb-grece.fr/politique_etrangere/la_politique_etrangere.htm site de l'ambassade de Grèce en France, vu le 28.02.2013

Les théories et concepts des relations internationales

ARON Raymond, *Paix et guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962

COOPER Robert, *La Fracture des Nations, ordre et chaos au XXIe siècle*, Denoël, 2004

CRAM Laura, *Policy-Making and the European Integration: Conceptual lenses and the Integration Process*, London: Routledge, 1997

KEOHANE Robert et NYE Joseph, *Power and interdependence: world politics in transitions* (1977), Longman, 2001

KEOHANE Robert et NYE Joseph, *Transnational relations and world politics, Harvard University Press, 1972*

MORAVCSIK Andrew, *The choice for Europe. Social purpose and State power from Messina to Maastricht*, Cornell university press, 1998

MORGENTHAU Hans J., *Politics among Nations. The struggle for power and peace*, Eds. Knopf, 1948

NYE Joseph, *International regionalism*, Little Brown, 1968

SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 2010, 488 pages.

WALTZ Kenneth, *Theory of international politics*, Waveland pr Inc, Edition 2010

Articles de revues scientifiques

WHITE Jonathan, « Theory Guiding Practice: the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission », *JHEI*, 2003/1

HAAS E.B., *"The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, International Organization"*, Vol. 24, No. 4, *Regional Integration: Theory and Research*, 1970

KOHLHASE Norbert. « Réflexions sur une politique économique européenne commune. » In: *Politique étrangère* N°5 - 1959 - 24e année pp. 544-550.

VAN DER HARST Jan, Introduction, History and theory, JEIH, 1(2008)

L'intégration européenne

BADEL L., JEANNESSON S., LUDLOW P., *Les administrations nationales face aux défis européens au XX siècle*, Paris, 2004.

BADEL Laurence, BUSSIÈRE Eric, GRISET Pascal, *L'Europe, quel numéro ? François-Xavier Ortoli (1925-2007)*, Paris, Descartes et Cie, 2011

BOSSUAT Gérard, chapitre 17 « le rôle de la Commission dans les relations extérieures » (avec Anaïs Legendre°, dans *La Commission européenne, 1958-1972, histoire et mémoires d'une institution*, Commission européenne, OPOCE, Luxembourg, 2007, Dumoulin Michel, (sous la direction de).

BOSSUAT Gérard, *Émile Noël, premier secrétaire général de la Commission européenne* Bruxelles, Bruylant, De Boeck, 2011.

BOSSUAT Gérard, « Un acteur sur la scène internationale », dans Bitsh M.T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Edition Complexe, Paris, 2005

CHENARD Marie Julie, ‘The Establishment of EC-PRC Diplomatic Relations, 1973-1975', dans *The External Relations of the European Union: Historical and Contemporary Perspectives* (Brussels: P.I.E Peter Lang, 2012), WINAND P. (ed.)

CLOOS, REINESH G., VIGNES D. et WEYLAND J., *Le traité de Maastricht : genèse, analyse, commentaire,* Ed. Bruyland, Bruxelles 1993, p. 115

COPPOLARO Lucia, *The Making of a World Trading Power, The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963–67),* Ashgate, 2013

DE LA SERRE Françoise, *The State of the European Community: institutions policies and debate in the transition years 1989-1990,* eds Hurwitz, Lequesne, 1991.

DE SCHOUTHEETE Philippe, *la CPE*, préface Etienne Davignon, Fernand Nathan, collection Europe, Paris, 1980

DE WILDE D’ESTMAËL T., *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998

DENIS Jacque et KANAPA Jean, *Pour ou contre l’Europe ?* Paris, Editions sociales, 1969

GAINAR Maria, *Les Neuf et la coopération politique européenne (1973-1980),* thèse de doctorat d’histoire, préparée sous la direction de M.-T. Bitsch et soutenue le 16 septembre 2011 à l’Université de Strasbourg

LOTH Wilfried, WALLACE William, WESSELS Wolfgang, *WALTER Hallstein*, St. Martin's Press, 1998

MALMBORG af , « Gaullism in the North? Sweden, Finland and the EEC in the 1960s » dans LOTH Wilfried (dir.): *Crises and Compromises: the European Project, 1963-1969*; Nomos, Baden-Baden, 2001

MAYER H., « L’Allemagne, la politique de coopération européenne », in DU RÉAU E., FRANK R. (dir.), *Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs (1969-1981)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, pp.129-150

MOECKLI D., *European Foreign Policy during the Cold War Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I.B. Tauris, London/New York, 2009

MOLLIN Gehrard Th., « La « Commission Hallstein » 1958-1967 : aux frontières d'un « gouvernement supranational » » *dans La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005 Loth Wilfried, (sous la direction de)

OPPERMANN Thomas, *Hallstein, Walter: Europäische Reden*. Stuttgart 1979

ROMANO Angela, "The European Community and the Belgrade CSCE", dans *From Helsinki to Belgrade: The First CSCE follow-up meeting and the crisis of Détente*, sous la direction de BILANDZIC Vladimir, DAHLMANN Dittmar, KOSANOVIC Milan, V&R Unipress Gmbh, 2012

ROMANO Angela, *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, PIE/Peter Lang, Bruxelles/Bern, 2009

SEDOUY Jacques-Alain, *Le Concert européen : aux origines de l'Europe (1814-1914)*, Fayard, 2009

VARSORI A. (ed.), *Inside the European Community. From the Rome Treaty to the Snake*, Baden Baden/Brussels, Nomos Verlag, 2004.

WEISENFELD Ernst, "Welches Deutschland soll es sein? Frankreich und die deutsche Einheit seit 1945", Munich 1986

YAKEMTCHOUK Romain, *La Convention de Lomé : nouvelles formes de coopération entre la CEE et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, Académie royale des sciences d'outre-mer, Bruxelles, 1977

Article de revues scientifiques

BERDAT Christophe, "L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE", *Relations internationales*, 2007/2 (n° 130)

BOSSUAT Gérard, « Les grands commencements de l'Europe plan Marshall (1947) et aide à l'est européen (1990) », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n°31, juillet-septembre 1991, pp. 25-40.

CALENDRI Elena - "Le relazioni esterne della Comunità europea e l'Italia 1957-1964", *Storia delle relazioni internazionali*, 1998/2-1999/1

GEHLER Michael, KAISER Wolfram, « Transnationalism and Early European Integration : The Nouvelles Équipes Internationales and the Geneva Circle (1947-1957) », *The Historical Journal*, vol. 44, n°3, September 2001, p. 773-798

GUIRAO Fernando, "Solving the Paradoxes of Enlargement: the Next Research Challenge in our Field" *JEIH*, 2005/1

JANNUZZI Giovanni, « La cooperazione politica europea », *Rivista di Studi politici*, Firenze. Anno 56. No. 1. Gennaio - marzo 1989.

KAISER W., « Culturally Embedded and Path-Dependant: Peripheral Alternatives to ECSC/EEC « core Europe » since 1945 », *JHIE*, 2001/2

KEMPE Iris, "A New Ostpolitik, priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency", N°4 August 2007, *CAP*

KILIAN Michael, "Walter Hallstein: Jurist und Europäer". In: J*ahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge*. Band 53. 2005, S. 369-389

LAURSEN Johnny, « Toward a Supranational History? Introduction, *JEIH* 1(2002) 5-10

LEMAIRE-PROSCHE Geneviève, La coopération politique européenne : vers une politique étrangère commune?, *Etudes internationales* Québec. Vol. 22. No. 4. Décembre 1991

LOTH W., « Crises and compromises : the European Project 1963-1969 », Volume 8 du Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés, Nomos

MAYHEW Alan, SIRGENT Jacques, « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme Phare . « In: Revue d'études comparatives Est-Ouest. Volume 27, 1996, n°4. pp. 135-157.

MILWARD Alan S., « Introduction », JEIH, 1997 (1)

MONNET Jean, “A ferment of change”, Journal of Common Market Studies, vol. 1, n°1, p. 203-11, 1962

PINE Melissa, « European integration: a meeting ground for history and political science? A historian responds to Andrew Moravcsik », JHIE, 2008/1

TOSI Dario, Le relazioni della CEE con i paesi dell’Est europeo: aspetti generali e recenti sviluppi, EST-OVEST, Trieste, Anno 18. n° 4. 1987

VÉDRINE Hubert et MUSITELLI Jean: « Les changements des années 1989-1990 et l’Europe de la prochaine décennie », dans Politique Étrangère I/91, p. 176

VELO Dario, “The propects of cooperation between EEC and COMECON”, *Journal of regional policy,* Vol. 6, n°3 juillet-septembre 1986

WEISENFELD Ernst, “Mitterrands Europäische Konföderation”, in: *Europa-Archiv* 17/91

WILDE D’ESTMAEL T. de, La politique étrangère et de sécurité commune de l’Union européenne, *Revue politique*, Bruxelles. No. 3. 1996

Colloques, séminaires et conférences

International Colloquium Disintegration and Integration in East-Central Europe (1919 – post-1989), Table Ronde, “Comparative Historiography of the Integration of Central and Eastern Europe, Moderateur, Prof. Dr. Charles BARTHEL, Organisateur : Prof. Dr. Nicolae PĂUN

ROBIN HIVERT Emilia: « L’Europe contre la paix ? Une approche communiste de la construction européenne », *Communication au colloque Europax* à Paris I, 13 Janvier 2012

Sources internet

RAUS Rachel, *L’Ostpolitik de Willy Brandt et la construction européenne*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sur http://www.ena.lu/

Europe du Sud-est et Mer Noire

ANCEL Jacques, *Peuples et nations des Balkans*, Paris, Editions, Editions du CTHS, 1992 (réédition de l'édition Colin, 1930)

BADALASSI Nicolas, “Sea and Detente in Helsinki, The Mediterranean Stake of the CSCE, 1972 – 1975”dans Elena CALANDRI, Daniele CAVIGLIA et Antonio VARSORI (ed.), *Detente in Cold War Europe, Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, Ed. par, Tauris, 2013

Bratianu Georges I., *La Mer Noire. Des origines à la conquête ottomane*, Kryos (30 janvier 2009) Collection : Domaine roumain

BRATIANU G.I., *Une énigme et un miracle historique : le peuple roumain*, Université de Iassy, Editura Științifică și Enciclopedică, 1942 (1ère édition).

BRAUDEL Fernand, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l’époque de Philippe II*, tome I, la part du milieu, Le livre de poche, Armand Colin, 1966 -1990

CASTELLAN Georges, *Histoire des Balkans : XIVe – XXe siècle*, Fayard, Paris, 1999

CHATRÉ Baptiste et DELORY Stéphane, Sous la direction de, *Conflits et sécurité dans l’espace Mer Noire : L’Union européenne, les riverains et les autres*, Centre Thucydide, Edition Panthéon Assas, 2009

CHOTARD Henry, *Le périple de la Mer Noire par Arrien*, traduction, étude historique et géographique, Paris, Auguste Durand Ed., 1860.

COJOCARU Doru, *Géopolitique de la Mer Noire, Eléments d’approches, diplomatie et stratégie*, L’Harmattan, 2007

COPAUX Etienne, *Espaces et temps de la nation turque*, CNRS Éditions, 1998

COULOUMBIS Theodore, KARIOTIS Theodore, BELLOU Fotini, *Greece in the Twentieth Century*, Routledge, 2003

De LAROUSSILHE Olivier, *L'Ukraine*, Que sais-je ? PUF, 2002

ERICKSON J. (lieutenant-colonel), *The Sultan's Army: A History of the Ottoman Military*, 1300-1923, Londres, Routledge

FIGES Orlando, *Crimea. The Last Crusade*, Penguin Books, 2010.

FONTAINE Pascal, Dossier préparé par, *Vers le nouvel élargissement de la CEE, Grèce-Portugal-Espagne*, Paris, DEEP, 1978

GOFFMAN Daniel, *The Ottoman empire and early modern Europe*, Cambridge University Press, 2002.

GOUTTMAN A., *La guerre de Crimée : 1853-1856 : la première guerre moderne*, Paris, Perrin, 2006.

HELLY Damien, *L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud, 1992 – 2002, Mode d'action, influence et légitimité,* Thèse de doctorat, IEP Paris, Juin 2003

HOESLI Éric, *A la Conquête du Caucase, Epopée géopolitique et guerre d'influence*, édition des Syrtes, 2006

HORAK S.M., *Eastern European National Minorities 1919-1980, A Handbook*, New York, Littleton, 1985.

INSEL Ahmet Sous la direction de, *La Turquie et l'Europe, une coopération tumultueuse*, l'Harmattan, 199

IONESCU Mihail E., *Sécurité et stabilité dans le bassin de la Mer Noire dans la période de l'après-guerre froide", dans La Mer Noire – une perspective millénaire aux provocations du XXIème siècle,* Institut d'Etude politique de Défense et Histoire militaire, Bucarest, 2005

IORGA Nicolae, *Histoire des Roumains et de la romanité orientale*. Université de Bucarest, 1945

JALILLOSOLTAN Nader, *Le Caucase et les enjeux pétroliers de la mer Caspienne*, Faculté de Droit de Besançon, 2000

JOUKOYSKY Arkady, *Histoire de l'Ukraine : des origines à nos jours*, Editions du Dauphin ; 2005

KARPAT K. H., « Turkish and Arab-Israeli relations » in K. H. Karpat ed., *Turkey's foreign policy in transition*, 1950-1974, Leyde, E.J. Brill, 1975, p. 108-134.

KARPAT Kemal, *The Turks of Bulgaria : the history, culture and political fate of a minority*, Istanbul, Isis Press, 1990.

King Charles, "The Wider Black Sea Region in the Twenty-First Century" dans Hamilton Daniel and Mangott Gerhard (eds.), *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives*, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2008

KING Charles, *The Black Sea- A History*, Oxford University Press, 2005

KITSIKIS Dimitri, *L'Empire Ottoman, Que sais-je?*, PUF, 1994

LE GUILLOU Gwénaëlle, *L'Union européenne et la Turquie,* publication du centre de recherche européen, Université Rennes I, édition Apogée, 1999

LEBEDYNSKY Iaroslav, *Ukraine : une Histoire en question*, l'Harmattan, 2008

LECOMTE Ferdinand, *Guerre d'Orient en 1876-1877: esquisse des événements militaires et politiques*. B. Benda, 1877 (Volume 1) et 1878 (Volume 2). - Adamant Media Corporation, Volume 1. Elibron Editeur,

LEPESANT Gilles, BESTERS-DILGER Juliane, BOYKO Natalya, SHEER James, *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Collection Espaces et milieux, CNRS, 6 janvier 2005

MARKOVITS S., *The Crimean war in the British imagination*, Cambridge university press, 2009

MEE Laurence David, "Protecting the Black Sea Environment. A Challenge for Cooperation and Sustainable Development in Europe" dans Emerson Michael and Terry Adams D., Mee Laurence, David, Vahl Marius. (eds.), *Europe's Black Sea Dimension*, Brussels: CEPS Books, 2002

MEJRI Mouna, *La candidature turque à l'Union Européenne à travers la presse française*, L'Harmattan, 2004

MOREAU Odile, *L'Empire ottoman à l'âge des réformes*, Institut français d'études anatoliennes / éd. Maisonneuve et Larose, 2007

MUSABEY Pelin, *The Process of Regionalization in the Black Sea Area: 1991 -2010*, Master Thesis, Middle East technical university, Turkey

NAFPLIOTIS Alexandros, *Britain and the Greek colonels: accommodating the junta in the Cold War*. I.B.Tauris & Co Ltd, London, UK. 2012

OIKONOMIDIS Phivos, *Le jeu mondial dans les Balkans, les relations gréco-yougoslaves de la Seconde Guerre mondiale à la Guerre froide 1941 – 1956*, Préface par Robert Frank, Avant – propos de Denis Rolland, L'Harmattan, Collection Inter-National, 2011

PARIS Robert, *Histoire du commerce de Marseille, tome V : De 1660 à 1789. Le Levant.* Paris, Librairie Pion, 1957.

PLASSMAN Lorenz, *Comme dans une nuit de Pâques ? Les relations franco-grecques, 1944 -1981*, PIE Peter Lang, Enjeux internationaux, 2012

PRÉVÉLAKIS Georges, *Géopolitique de la Grèce*, Edition Complexe, 2005

SERKIS Charles, *La Roumélie orientale et la Bulgarie actuelle, étude d'histoire diplomatique et de droit international*, thèse, Université de Paris. Faculté de droit, 1898

SOLNON Jean-François, *Le Turban et la Stambouline - L'Empire ottoman et l'Europe, XVI-XXe siècle, affrontement et fascination réciproques*, Perrin, 2009

TURUNÇ Garip, *La Turquie aux marches de l'Union européenne*, préface de Maurice Catin, L'Harmattan, Collection Histoire et perspectives méditerranéennes, 2001

VITTORIO FERRARIS Luigi, *Edouard Brunner, la Communauté européenne et la dimension méditerranéenne de la CSCE*, Pas de date

WASSAMY Georges, *La Convention des détroits*, Pedone, Paris, 1937, Actes de la Conférence de Montreux, Vaillant-Carmane SA, Liège, 1936, 310 p.

YANNOPOULOS George N., *Greece and the European Communities: the first decade of a troubled Association*, Beverly Hills, Sage Publication, 1975

Articles de revues scientifiques

AKAGUL Deniz, « La demande d'adhésion de la Turquie à la Communauté européenne quelques réflexions sur l'avis de la Commission », dans *CEMOTI*, Cahier d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien, 1990, n°10,

Akder H., « Turkey's Export Expansion in the Middle East », *Middle East Journal* (vol 41, n°4, Autumn 1987), pp. 553-56.

ALENIK V., « Les fruits de la politique de bon voisinage » dans *La Vie internationale*, avril 1979, p. 21 Institut international d'études stratégiques, Situation stratégique mondiale 1979. Paris, Berger-Levrault, 1980

ASMUS Ronald D. et JACKSON Bruce P., "The Black Sea and the Frontiers of Freedom", *Policy Review*, n° 125 June/July 2004

AYDIN Mustafa and FAZLIOĞLU Ömer, "The Turkish Policy towards the Wider Black Sea Region and its Chairmanship of the BSEC (May – October 2007)" dans Panagiota Manoli (ed.), *Unfolding the Black Sea Economic Cooperation Views from the Region*, ICBSS Xenophon Paper, No. 2, Athens: ICBSS, 2007

BALARD M., « La Mer Noire et la Romanie génoise (XIIIe-XVe siècles) », *Variorum reprints, Collected studies series,* 294, London, 1989

BENUSIGLIO Yvette, dossier par, « La crise de Transcaucasie vue du Turquie », *CEMOTI*, Cahier d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien, 1990, n°10.

BETHEMONT Jacques. « Le delta du Danube et son intégration dans l'espace économique roumain. » In: *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 50 n°1, 1975. pp. 77-95.

BRATIANU Georges I., « La Mer Noire, plaque tournante du trafic international à la fin du Moyen âge », dans *Revue du Sud-est européen*, 1944, p.36-39

BRATIANU Georges I., « Recherches sur le commerce génois dans la Mer Noire au XIIIe siècle » Paris, Geuthner, 1929 ; in-8°, xn-359

DA COSTA Hélène, « La Turquie : pont entre l'Orient et l'Occident », *Défense nationale*, 1986

DE ROUGÉ Guillaume, « Perspectives d'une Politique étrangère de sécurité commune au Sud-Caucase » *Dialogues Européens* n° 6 (2006).

DELCOUR Laure, « Actualités européennes, Union européenne, voisinage oriental et coopération régionale, quel impact pour la Synergie Mer Noire ? », *IRIS*, n°23, 20 juin 2008

DRASKIC Miro, «Les Balkans après la Conférence d'Helsinki », *Revue de politique internationale (Belgrade)*, n° 621, 20 février 1976, pp. 11-13

DUBIEN Arnaud, « Pétrole et gaz du Bassin caspien : de nombreuses incertitudes », *La Revue internationale et stratégique*, été 1999, no 34, pp. 75-91

DUMONT P., « La Turquie face aux États arabes du Moyen-Orient », *Relations internationales*, 20, hiver 1979, p. 449-470

EMERSON Michael, NOUTCHEVA Gergana and POPESCU Nicu; "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP Plus'"; *CEPS Policy Briefs*, 21 March 2007, Bruxelles

FEROZ Ahmad, « La politique extérieure turque », *Temps Modernes*, n°456-457, juillet-août 1984.

GORDATZÉ Thorniké et MOURADIAN Claire, « États et nations en Transcaucasie », *Problèmes politiques et sociaux*, no 827, 17 septembre 1999, éditions La documentation Française, 83 p.

GUICHERD Catherine, "The Enlarged EU's Eastern Border – Integrating Ukraine Belarus and Moldova in the European Project", *SWP Studies* S20, Berlin, Juin 2002

HAUKKALA Hiski et MOSHES Arkady, “Beyond ‘Big Bang’: The Challenges of EU’s Neighbourhood Policy in the East”, *FIIA report n°9*, 2004.

HOVANNISIAN Raffi K., « Les perspectives de paix et de sécurité dans le Caucase », *Politique étrangère*, Hiver 1996/1997, no 96/4, pp. 881-886. p. 882.

JAFALIAN Annie; « La Mer Noire : un centre de gravité stratégique *», Questions internationales*, juillet-août 2005, n°14, pp. 62-63

KARAGANOV, Y. VALINAKIS, “Conceptualising the Black Sea Economic Cooperation Process”, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy & Ethniki Business Research and Consultancy SA. Athens, January 1997, 15

KITSIKIS Dimitri. PENTZOPOULOS Dimitri, “The Balkan Exchange of Minorities and its Impact upon Greece”, *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 1965, vol. 20, n° 5, pp. 1076-1077.

KOC Vehbi, « Why Turkey want to join te EC », dans European Affairs 1987, n°2, p. 47- 51

LARRABEE Stephen. « La Grèce : les nouveaux choix. » In: *Politique étrangère* N°4 - 1981 - 46e année pp. 891-903.

LEMERCIER-QUELQUEJAY Chantal. « La structure sociale, politique et religieuse du Caucase du Nord au XVIe siècle » In: *Cahiers du monde russe et soviétique*. Vol. 25 N°2-3. Avril-Septembre 1984. pp. 125-148.

LEPESANT Gilles, « L’UE et son voisinage : vers un nouveau contrat », *Politique étrangère*, Hiver 2004 – 2005

LÉVI Mario, « La CEE et les pays de la Méditerranée », Politique étrangère, no 6, Paris, 1972

LYNCH Dov « The South Caucasus: A Challenge for the EU » *Cahier de Chaillot* n° 65, Paris, Décembre 2003

LYNCH Dov, « Partenaires et voisins : Une PESC pour une Europe élargie », *Cahier de Chaillot*, n°64, Sept. 2003

LYNCH Dov, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie-CEI Visions* n°2, avril 2005

MEROPI Anastassiadou, « L'échange des populations entre la Grèce et la Turquie au lendemain de la Première Guerre mondiale », *Confluences*, Hiver 1995-1996

NICOLETTE Frank, « Roumanie: une indépendance en trompe l'œil », *Politique Internationale*, Paris, 1986.

ORBIS, A journal of World Affairs, Summer 1983

PANAYOTE Dimitras. « La Grèce en quête d'une politique indépendante. » In: *Revue française de science politique*, 33e année, n°1, 1983. pp. 109-132

PĂUN Nicolae, CICEO Waldtraudt Georgiana, "The limits of Europeanness. Can Europeanness stand alone as the only guiding criterion for deciding Turkey's EU membership?" *Eurolimes-Journal of the Institute for Euroregional Studies*, 2010, pp. 90-105.

PECOUT Gilles, « Garibaldi l'aventurier », *Les collections de l'Histoire*, numéro 50, p. 9, janvier – mars 2011

PETRAKOS Georges, Muller Alexandra, « La Grèce et les Balkans : une géographie perdue et retrouvée » In: *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. Volume 30, 1999, N°4. Les transformations économiques dans la péninsule balkanique. pp. 177-199.

POIRIER-COUTANSAIS Cyrille, « L'Union européenne en Asie centrale ou la tentation de la puissance », La Revue internationale et stratégique, été 1999, no 34, pp. 128-134, pp. 131-133

REGEMORTER Jean-Louis. « Le mythe génois en Mer Noire : la France, la Russie et le commerce d'Asie par la route de Géorgie (1821-1881) » In: *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations.* 19e année, N. 3, 1964. pp. 492-521.

REYCHMAN J., « Le commerce polonais en Mer Noire au XVIIIe siècle par le port de Kherson » In: *Cahiers du monde russe et soviétique*. Vol. 7 N°2. Avril-Juin 1996. pp. 234-248.

ROGER Ludwig, « « L'Espace Mer Noire » et l'Union européenne, Les coopérations régionales de l'Espace Mer Noire dans la construction d'une « Grande Europe », *Regard sur l'Est*, dossier n. 57, avril 2011

ROMANO Sergio. « L'Italie et l'Europe du Danube et des Balkans » In: *Politique étrangère* N°2 - 1992 - 57e année pp. 349-358

ROUSSEAU Ch., « Grèce et Turquie. Différend entre les deux États au sujet de la délimitation du plateau continental dans la mer Égée » dans *Revue Générale de Droit international public*, 1975, n°2

ROY Olivier, « Le nœud caspien », *Politique internationale*, été 1997, no 76, pp. 221-233. p. 224

SAYAN Serdar, "The Black Sea Economic Cooperation Project: A Substitute for or A Complement to Globalization Efforts in the Middle East and the Balkans?" *Working Paper* No: 9806, Cairo, *Egypt: Economic Research Forum*, 1998.

SHAFFER Brenda, « Le Sud Caucase, un défi pour l'UE », *Les Cahiers de Chaillot*, n°65, Paris, décembre 2003

SHEMIATENKOV V., "The Wider Europe": Can the idea be "sold" in the East", *European Policy Centre, issue* 9, Repairing the damage: European disunity and global crisis, 2003

STRIBIS Ioannis, "The Evolving Security Concern in the Black Sea Economic Cooperation", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 3, No. 3, 2003, p. 132

VALINAKIS Yannis, "The Black Sea Region: Challenges and Opportunities for Europe", Institut d'Etudes de Securite, *Chaillot Paper*, No. 36, July 1999, p. 23.

VALINAKIS Yannis. « La Grèce dans la nouvelle Europe. » In: *Politique étrangère* N°1 - 1994 - 59e année pp. 223-232.

VARSORI Antonio, « Crisis and Stabilization in Southern Europe During the 1970s: Western Strategy, European Instruments », *JHEI*, 2009/1

VERGEZ-TRICOM. Geneviève « Le pétrole en Roumanie. » In: *Annales de Géographie*. 1923, t. 32, n°177. pp. 281-284.

VERNON J. Puryear, “Odessa: Its Rise and International Importance, 1815-50”, *Pacific Historical Review*, Vol. 3, No. 2 (Jun., 1934

WOLCZUK Katarina, “Integration without Europeanisation: Ukraine and its Policy towards the European Union”, *EUI Working Papers*, European University Institute, Florence, 2004.

YAKEMTCHOUK Romain, « La Méditerranée orientale dans la politique des puissances : Détroits - Chypre. Enjeux gréco-turcs dans la mer Égée. Connexions européennes, » *Studia diplomatica*, 1987, v. 40, n. 3-4, p. 249-613

ZLEPKO Dmytro, „Die Ukraine – diesseits oder jenseits der europäischen Grenzen?“ *Politische Studien* 405, Januar/Februar 2005

Colloques, séminaires et conférences

ACTE DU COLLOQUE ; Stefan Batory Foundation, EU Enlargement and Neighbourhood Policy, Varsovie, 21 février 2003, pp.88-98

CONFERENCE à l’INSTITUT EGMONT; Fostering Democracy and Development in the Black Sea Region: perspective, policies and prospects, Bruxelles, 27 mai 2008

ROGER Ludwig, La Commission et le Parlement européen dans les Balkans de 1974 à 1991, *Communication au colloque Europax* à Paris I, 13 Janvier 2012

ROGER Ludwig, « L’européanisation par le droit ? Le cas de la Commission européenne du bas - Danube 1856 – 1871 », communication à l’école d’été du Réseau international des chercheurs en Histoire de l’intégration européenne, « L’européanisation du milieu du XIXe siècle à nos jours: croiser les approches nationales, internationales et transnationales », Septembre 2012, Krzyzowa

VEREMIS T., “Regional Cooperation in the Balkans. Lessons from History” papier présenté à la conférence sur *la Communauté européenne et les Balkans de l'EKEM-ELIAMÊP*, Corfou, juillet 1993.

WAAL (de) Thomas, « The Nagorno-Karabakh, the Abkhazian-Georgian and the Georgian-South-Ossetian Conflicts », in « The South Caucasus: Promoting Values Through Cooperation », Nato Defense College, Seminar Report Series n° 20, Juillet 2004. Actes du 13ème séminaire international de recherche du Partenariat pour la Paix, tenu à Helsinki du 12 au 15 mai 2004

Mémoires

HAYDAR MIDHAT Ali Bey [fils de Midhat Pacha], *Midhat-Pacha, sa vie, son œuvre*, Paris, Stock, 1908

JONES G.M., *Travels in Norway, Sweden, Finland, Russia, and Turkey ; also on the Coast of the Sea of Azov and of the Black Sea*, vol. 2, London, John Murray, 1827

SLADE Adolphus (sir.), *Records of travels in Turkey, Greece, and of a cruise in the Black sea, with the Capitan pasha, in the years 1829,1830, and 1831*, Oxford University,1854

Sources officielles

Bosphorus Statement of the BSEC, 25 June 1992, in *BSEC Handbook of Documents*, Istanbul: BSEC PERMIS, 1995

Sources internet

AYDIN Mustafa, “Echoes of Özal’s Vision”, The Bridge Magazine, 2007, http://www.bridge-mag.com/magazine/index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=31, vu le 20 mai 2011

CADIER David, Parmentier Florent, « UE Partenariat Oriental : quelles perspectives ? », diploweb.com, 12 décembre 2009

CYRUS TEYMOUR PAHLAVI Pierre Cyril, La Turquie à la recherche des éléments fédérateurs de l'identité panturque : le contexte et les causes, www.diploweb.com, janvier 2003.

GÜRSOY Begüm and GÜVENÇ Duygu, “The BSEC celebrates 15 years in its birthplace”, Turkish Daily News, 25 June 2007, http://acturca.wordpress.com/2007/06/25/the-bsec-celebrates-15-years-in-its-birthplace/, vu le 21 mars 2011

TRENIN Dmitri, « The EU’s Rapid Reaction Capabilities: A Russian Perspective », ISS/CEPS European Security Forum, 10 September 2001, http://www.eusec.org

La Russie

DE TINGUY Anne, « La Russie en Transcaucasie : chef d’orchestre ou médiateur ? », in Djalili M.R. (dir.), *Le Caucase post-soviétique : la transition dans le conflit*, Bruxelles, Bruylant/LGDJ, 1995

DE WILDE Tanguy et SPETSCHINSKY Laetitia, Sous la direction de, *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité*, Institut d'études européennes, 2004

DELCOUR Laure, *La politique de l’Union européenne en Russie (1990 – 2000), de l’assistance au partenariat ?*, Logique politique, l’Harmattan, 2001

FACON I., « Les relations de sécurité entre l’UE et la Russie. Une nouvelle donne ? » dans *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité*, sous la direction de DE WILDE Tanguy et SPETSCHINSKY Laetitia, Institut d'études européennes, 2004

GAMBA, *Voyage dans la Russie méridionale*, Paris, 1826, 2 vol. sur le site gallica.fr.

HELLER Michel (trad. Anne Coldefy-Faucard), *Histoire de la Russie et de son empire*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Histoire », 2009, 985 p.

MILIOUKOV P., *La politique extérieure des Soviets*. Paris, Giard, 1934

RAUX Jean et KOROKINE Vladimir (Dir.), *Le partenariat entre l'UE et la Fédération de Russie*, Edition Apogée, 1998

REY Marie Pierre, *Le dilemme russe, La Russie et l’Europe occidentale d’Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, Flammarion, Paris

SOLOV'EV S.M, *History of Russia*, Vol.3 (Gulf Breeze, FL: Academic International Press, 1976- 2002)

WEBBER M., *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?*, Macmillan, Basingstoke, 2000

WILKANOWICZ Stefan, *Les relations entre l'Union européenne élargie, l'Ukraine et la Russie*, 2004

Articles de revues scientifiques

ALLONSIUS David, Le Régime juridique de la mer Caspienne. Problèmes actuels de droit international public, Paris, *LGDJ*, 1997

BARANOVSKY Vladimir, "Russia's Attitudes towards the EU: Foreign and Security Policy Aspects. « *FIIA Northern Dimension Project*, 2002

Cahier de Chaillot n°74, « What Russia sees », janvier 2005.

CARRÈRE D'ENCAUSSE Hélène, « Nostalgie impériale », *Politique internationale*, printemps 1997, no 75 p. 66.

CHMELIOV Nikolaï, « CAEM-CEE : coopération ou confrontation ? », *Les nouvelles de Moscou*, n° 21, 22 mai 1976.

DE GUIBERT François Xavier, *JEIH*, 2005/Volume 11 et Actes de Colloque Latsis 1997, La Maison Commune, l'Europe et la Russie, 1997

DE LA SERRE Françoise, « La Communauté européenne et l'Europe centrale et orientale », *Revue du Marché Commun*, Bruxelles, 1991.

HAUKKALA Hiski, "The relevance of norms and values in the EU's Russia policy", *UPI Working Papers* 52, 2005

JEWSBURY F., « The Greek Question: The View from Odessa 1815-1822 », *Cahiers du Monde russe* Vol. 40, No. 4 (Oct. - Dec., 1999), pp. 751-762.

JOLICOEUR Pierre, CAMPANA Aurélie, « Introduction : « Conflits gelés » de l'ex-URSS : débats théoriques et politiques », *Études internationales*, vol 40, n°4,2009, p.501-521

KOLOSOV V., MIRONENKO N., “Geopolitika i političeskaja geografija”, *Aspect-press*, Moscou, 2001

LUCIANI Georges. « L'U.R.S.S. comme facteur de la politique internationale » In: *Politique étrangère* N°1 - 1939 - 4e année pp. 48-63

LYNCH Dov, « La Russie face à l’Europe », Cahier de Chaillot, n°60, mai 2003

REY Marie-Pierre, « Le retour à l’Europe? Les décideurs soviétiques face à l’intégration ouest-européenne, 1957-1991 », *JHIE*, 2005/1

SCHUETT O., “Russia and Europe balancing cooperation with integration”, *discussion papers in German Studies*, n°IGS 98/1, University of Birmingham, Institute for German Studies, Birmingham

SPETSCHINSKY Laetitia, “De la «maison commune européenne» aux espaces communs euro-russes. Une idée au cœur des bouleversements de la scène européenne de 1985 à nos jours”, *JHIE*, 2005/1

Studia diplomatica, vol. XXXVII, 1984, numéro 3, Cinq voisins spéciaux de l’URSS.

ZIMMERMANN Maurice, « Le commerce des blés russes et les ports de la Mer Noire », In: *Annales de Géographie*. 1913, t. 22, n°126. pp. 468-470.

Colloque, séminaires et conférences

DELCOUR Laure; « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d’influence ? », colloque CERI-MGIMO sur *La Russie et la nouvelle Europe : dynamiques nationales et transnationales*, Paris en juin 2005.

MANDEVILLE Laure, « regards sur la Russie », colloque *Géopolitique de la Mer Noire : enjeux et perspectives*, 3 juin 2008, Ambassade de Roumanie en France

Les États-Unis et l'Europe

BOSSUAT Gérard, *La France, l'aide américaine et la construction européenne (1944-1954)*, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 1997

BOSSUAT Gérard, *L'Europe occidentale à l'heure américaine, 1944-1952*. Complexe, Bruxelles, 1992

BRZEZINSKI Zbigniew, *Le Grand Echiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Bayard Editions, 1997, 275 p

BULL H. et LOUIS Wm. R. (eds), *The special relationship: Anglo-American relations since 1945*, Clarendon, Oxford, 1989

MELANDRI Pierre, *Les États-Unis et le « défi européen » 1955-1958*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1975

SCHWARTZ T., *America's Germany: John J. McCloy and the Federal Republic of Germany*, Cambridge, Massachusetts 1991, 130.

Sources internet

Site de l'administration américaine de l'énergie :
United States Energy Information administration : www.eia.doe.gov/emen/cabs/caspfull.html
Consulté le 30.03.2011

ANNEXES

Organigramme de la Commission
Collège des Commissaires et Direction Générale 1 (Relations extérieures)
1960 - 1989

Par ordre chronologique :

Mai 1960

La Commission

1. Walter HALLSTEIN, Président

Chef de cabinet : Swidbert SCHNIPPENKOETTER
Chef adjoint de cabinet : Karl-Heinz NARJES
Chef adjoint de cabinet : Klaus MEYER

2. Sicco L. MANSHOLT, Vice-Président

Chef de cabinet : Alfred MOZER
Chef adjoint cabinet : Willem VAN SLOBBE

3. Robert MARJOLIN, Vice-Président

Chef de cabinet : Jean-Claude RICHARD
Chef adjoint de cabinet : Jean FLORY

4. Giuseppe CARON, Vice-Président

Chef de cabinet Achille ALBONETTI
Chef adjoint de cabinet Beniamino OLIVI

5. Robert LEMAIGNEN, Membre

Chef de cabinet : Jacques FERRANDI
Chef adjoint de cabinet : Henri VARENNE

6. Jean REY, Membre

Chef de Cabinet : Pierre LUCION
Chef adjoint de cabinet : Alex HOVEN

7. Hans VON DER GROEBBEN, Membre

Chef de cabinet : Ernest ALBRECHT
Chef adjoint de cabinet : Erich WIRSING

8. Giuseppe PETRILLI, Membre

Chef de cabinet : Romolo ARENA
Chef adjoint de cabinet : Luigi GIRARDIN

9. Lambert SHAUS, Membre

Chef de cabinet : Lucien KRAUS
Chef adjoint de cabinet : Henri ETIENNE

Relation extérieure

Président du groupe : Jean REY
Chef de Cabinet : Pierre LUCION
Chef Adjoint de cabinet : Alex HOVEN
Membres : Robert MARJOLIN
Giuseppe PETRILLI
Directeur Général : Günther SEELIGER
Assistant : Gôtz SCHOFFER

Direction	Division	
A Affaires générales, relations avec les organisations internationales		Théodorus HIJZEN Directeur
	1. Affaires générales, relations avec les organisations monétaires	Gerhard BERGHOLD Chef de division
	2. Relations avec les organisations douanières et commerciales	Frédéric DONNE Chef de division
	3. Relations avec les autres organisations	Franco GIANFRANCHI Chef de division
B Association avec les pays tiers		Jean DENIAU Directeur
	1. Association multilatérales (association économique européenne) ; affaires générales	Berndt VON STADEN Chef de division
	2. Association multilatérale (association économique européenne) ; problèmes particuliers	Guido MILANO Chef de division
	3. Adhésion et association bilatérale	Georges MATRAY Chef de division

	4. Relations avec les communautés et organismes européens	Adolphe DE BAERDEMAEKER Chef de division
C Relations bilatérales		Robert FANIEL Directeur
	1. Pays européens (ouest)	Marc COLOMB De DAUNANT Chef de division
	2. Pays européens (est)	Mario BOLASCO Chef de division
	3. Amérique du Nord	Hugo de GROOD Chef de division
	4. Autres pays : Amérique, Afrique, Asie, Océanie	Philip MASSERER Chef de division
D Politique commerciale (négociations)		Wolfgang ERNST, Directeur
	1. Questions de principe de la politique commerciale	Mattia DI MARTINO Chef de division
	2. Secrétariat des négociations	Johannes MOULIJN Chef de division
Directeur, chargé de tâches de coordination		Riccardo LUZZATTO Directeur

Août 1964

La Commission

1. Walter HALLSTEIN, Président

Chef de cabinet : Karl-Heinz NARJES,
Chef de cabinet adjoint : Jürgen KALKDRENNER
Chef de cabinet adjoint : Klaus MEYER
Conseiller spécial : Pierre BOURGUIGNON

2. Sicco MANSHOLT, Vice-président

Chef de Cabinet : Alfred MOZER
Chef de cabinet adjoint : Willem VON SLOBBE

3. Robert MARJOLIN, Vice-président

Chef de cabinet : Jean FLORY

Chef de cabinet adjoint : …

4. Lionello LEVI-SANDRI, Vice-président

Chef de cabinet : Lamberto LAMBERT
Chef de cabinet adjoint : Mario MARI

5. Jean REY, membre

Chef de cabinet : Pierre LUCION
Chef de cabinet adjoint : Alex HOVEN

6. Hans von der GROEBEN, Membre

Chef de cabinet : Ernst ALBRECHT
Chef de cabinet adjoint : Manfred CASPARI

7. Lambert SCHAUS, membre

Chef de cabinet : Lucien KRAUS
Chef de cabinet adjoint : Adrien RIES

8. Henri ROCHEREAU, Membre

Chef de cabinet : Jean CHAPPERON
Chef de cabinet adjoint : Henri VARENNE

9. Guido COLONNA di PALIANO

Chef de cabinet :…
Chef de cabinet adjoint : Stefano PONZANO

Direction Générale I – Affaires extérieures
Directeur général : Axel HERBST
Assistant : Götz SCHOFFER

Unité administrative	Responsable
Direction A Affaires générales – Politique commerciale multilatérale	Théodorus HIJZEN
1. Affaires générales – service du protocole	Gerhard BERGHOLD
2. Relations avec les organisations douanières et commerciales – États Unis d'Amérique	Pierre SCHLÖSSER
3. Relations avec les organisations internationales	Franco GIANFRANCHI
Direction B Europe occidentale – Adhésion et association	Robert TOULEMON

1. Relations avec le Conseil de l'Europe, l'UEO, l'OCDE, l'AELE – Grande-Bretagne, Danemark, Irlande	Francesco FRESI
2. Pays européens (Europe septentrionale et centrale)	Guido MILANO
3. Pays européens (Europe méridionale)	Rodolphe ROUSSEL
Direction C Politique commerciale vis-à-vis des pays en voie de développement	Mattia di MARTINO
1. Questions de principe de la politique commerciale en relation avec l'aide au développement - Asie	Robert BOSMANS
2. Afrique, Proche-Orient – Moyen-Orient – Amérique latine	Philipp MASSERER
3. Politique commerciale dans les secteurs des produits de base	Hugo de GROOD
Direction D Politique commerciale générale	Wolfgang ERNST
1. Questions de principe – uniformisation	Joseph SCHNEIDER
2. Questions agricoles- Canada, Australie, Nouvelle-Zélande	Friedrich KLEIN
3. Questions industrielles – Japon, Hong-Kong	Marc COLOMB de DAUNANT
4. Pays de l'Est	
E. Directeur chargé de taches spéciales et de négociations	Adolphe de BAERDEMAEKER

Avril 1968

La Commission

1. Jean REY, Président

Chef de cabinet : Raymond RIFFLET

Chef de cabinet adjoint : Alex HOVEN

2. Sicco L. MANSHOLT, Vice-président

Chef de cabinet : Alfred MOZER

Chef de cabinet adjoint : Sjouke JONKER

3. Lionello LEVI-SANDRI, Vice-président

Chef de cabinet : Giovanni FALCHI

Chef de cabinet adjoint :…

4. Fritz HELLWIG, membre

Chef de cabinet : Wilhelm KRAFFT
Chef de cabinet adjoint : Karlheinz REICHERT

5. Raymond BARRE, Membre

Chef de cabinet : Jean-Claude PAYE
Chef de cabinet adjoint : …
Conseiller principal : Jean DEGIMBRE

6. Albert COPPE, Membre

Chef de cabinet : Daniel CARDON DE LICHTBUER
Chef de cabinet adjoint : Paul LEMOINE

7. Hans van der GROEBEN, Membre

Chef de cabinet : Manfred CASPARI
Chef de cabinet adjoint : Ivo SCHWARTZ

8. Emmanuel M.J.A. SASSEN, Membre

Chef de cabinet : Josephus LOEFF
Chef de cabinet adjoint : …

9. Henri ROCHEREAU, Membre

Chef de cabinet : Jean CHAPPERON
Chef de cabinet adjoint : Henri VARENNE

10. Guido COLONNA di PALIANO, Membre

Chef de cabinet : Rinieri PAULUCCI DI CALBOLI
Chef de cabinet adjoint : …

11. Victor BODSON, Membre

Chef de cabinet :…
Chef de cabinet adjoint : John PETERS

12. Eduardo MARTINO

Chef de cabinet : Paolo ANTICI
Chef de cabinet adjoint : Giuliano LITTA MODIGNANI

13. Wilhelm HAFERKAMP

Chef de cabinet : Willy SCHLIEDER
Chef de cabinet adjoint : Manfred LAHNSTEIN

14. Jean-François DENIAU

Chef de cabinet (conseiller) : Claude TRABUC

Direction Générale I – Affaires extérieures

Directeur général : Axel HERBST

Assistant : Eckehard LOERKE

Unité administrative	Responsable
Direction A Affaires générales, relations extérieures dans les domaines scientifique, technique et nucléaire	Walter PAULY
1. Affaires générales et relations avec les organisations internationales – service du protocole	Carl CHRISTAKI de GERMA Alfonso DELLI PAOLI Conseiller
2. Relations bilatérales dans les domaines scientifique, technique et nucléaire	Michel AMORY
3. Relations avec les organisations internationales	
Direction B Relations extérieures avec les pays européens, adhésion, association, accords préférentiels	....
1. Europe I. Grande-Bretagne, Danemark, Irlande, Norvège	Francesco FRESI
2. Europe II. Suède, Finlande, Suisse, Autriche, Islande, EFTA	...
3. Europe III et Méditerranée, Espagne, Portugal, Maghreb, Israël, etc	Jean PETIT-LAURENT
Direction C Politique générale à l'égard des pays en voie de développement, relations bilatérales et organisation économique des Nations Unis	Mattia di MARTINO
1. CNUCED et autres organisations économiques des Nations Unis, Asie (sauf Japon, Hong-Kong et les pays asiatiques à commerce d'État)	Götz SCHOFFER
2. Afrique, Proche-Orient – Moyen-Orient – Amérique latine	Philipp MASSERER

La Commission

1. Sicco L. MANSHOLT, Président

Chef de cabinet : Sjouka JONKER
Conseiller principal : Renato RUGGIERO
Chef de cabinet adjoint : Robert COHEN
Conseiller : Adriaan SPREY

2. Carlo SCARASCIA-MUGNOZZA

Chef de cabinet : Giuseppe JACOANGELLI
Conseillère principale : Helena BUBBA
Chef de cabinet adjoint : Fabrizio CACCIA DOMINIONI

3. Raymond BARRE, Vice-président

Chef de cabinet : Jean Claude PAYE
Conseiller principal : Jean DEGIMBE
Conseiller : Maurice SCHAEFFER

4. Wilhelm HAFERKAMP, Vice-président

Chef de cabinet : Manfred LAHNSTEIN
Chef de cabinet adjoint : Franz FROSCHMAIER
Conseiller : Manfred WEGNER

5. Albert COPPE, Membre

Chef de cabinet : Daniel CARDON DE LICHTBUER
Chef de cabinet adjoint : Paul LEMOINE

6. Jean François DENIAU, Membre

Chef de cabinet : Jean CHAPPERON
Chef de cabinet adjoint : Pierre DUCHATEAU

7. Altiero SPINNELI, Membre

Chef de cabinet : Christopher LAYTON
Chef de cabinet adjoint : Ricardo PERRISICH

8. Albert BORSCHETTE, Membre

Chef de cabinet : Robert SUNNEN
Conseiller : Henri ENTRINGER
Chef de cabinet adjoint : Guillaume MULLER

9. Ralf DAHRENDORF, Membre

Chef de cabinet : Klaus TERFLOTH
Chef de cabinet adjoint : Dietrich HAMMER

Direction Générale I – Affaires extérieures
Directeur général : Helmut SIGRIST
Conseiller : Gaetano LITTA MODIGNANI
Assistant : Eckehard LOERKE

Unité administrative	Responsable
Direction A Affaires générales, relations extérieures dans les domaines scientifique, technique et nucléaire	Walter PAULY
1. Affaires générales et relations avec les organisations internationales	Carl CHRISTAKI de GERMAIN Alfonso DELLI PAOLI Conseiller
service du protocole	Joseph KASEL
2. Relations bilatérales dans les domaines scientifique, technique et nucléaire	Michel AMORY Conseiller : Gérard Louis DE MILLY
Direction B Relations extérieures avec les pays du bassin méditerranéen	Josephus LOEFF
1. Méditerranée I. Espagne, Portugal, Israël, République arabe d'Egypte, Liban, Lybie, Malte, Chypre	Jean PETIT-LAURENT
2. Méditerranée II. Grèce, Turquie, Yougoslavie, Maroc, Algérie, Tunisie	Heinz ANDRESEN
Direction C Politique générale à l'égard des pays en voie de développement, relations bilatérales et organisation économique des Nations Unis	Mattia di MARTINO
1. CNUCED et autres organisations économiques des Nations Unis, Asie (sauf Japon, Hong-Kong et les pays asiatiques à commerce d'État) , produits industriels des pays en voie de développement	Götz SCHOFFER
2. Afrique, Proche-Orient – Moyen-Orient – Amérique latine	Philipp MASSERER
3. Produits de base en provenance des pays en voie de développement, accords mondiaux	Tran VAN THINH

La Commission

1. François Xavier ORTOLI, Président

Chef de cabinet : Philippe de MARGERIE
Conseiller principal : Jean DEGIMBE
Chef de cabinet adjoint : Denis GAUTHIER-SAUVAGNAC
Conseiller : Alain ETIENNE

2. Wilhelm HAFERKAMP, Vice-président

Chef de cabinet : Franz FROSCHMAIER
Chef de cabinet adjoint : Hans BECK
Conseiller principal : …

3. Carlos SCARASCIA-MUGNOZZA, Vice-président

Chef de cabinet : Giuseppe JACOANGELI
Chef de cabinet adjoint : Armando TOLEDANO-LAREDO
Conseiller principal : …

4. Sir Christophe SOAMES, Vice-président

Chef de cabinet : David HANNAY
Chef de cabinet adjoint : Uwe KITZINGER
Conseiller principal :

5. Patrick John HILLERY, Vice-président

Chef de cabinet : Edwin FITZGIBBON
Chef de cabinet adjoint : William Neville KEERY
Conseiller principal :

6. Henri SIMONET, Vice-président

Chef de cabinet : Jean SOMERS
Chef de cabinet adjoint : Michel VANDEN ABEELE
Conseiller principal :

7. Altiero SPINELLI

Chef de cabinet : Ricardo PERRISICH
Chef de cabinet adjoint : Gianfranco ROCCA
Conseiller principal :

8. Albert BORSCHETTE

Chef de cabinet : Robert SUNNEN
Chef de cabinet adjoint :
Conseiller : Henri ENTRINGER
Conseiller : Julien DE GROOTE

9. Georges THOMSON
Chef de cabinet : Michael JENKINS
Chef de cabinet adjoint :
Conseiller principal : J. Gwyn MORGAN

10. Petrus Josephus LARDINOIS
Chef de cabinet : Hans WIJNMAALEN
Chef de cabinet adjoint : Robert COHEN
Conseiller principal :

11. Finn OLAV GUNDELAAR
Chef de cabinet : Niels Helveg PETERSEN
Chef de cabinet adjoint : Arne LARSEN
Conseiller principal :

12. Claude CHEYSSON
Chef de cabinet : Jacques Alain DE SEDOUY
Chef de cabinet adjoint : Philipe SOUBESTRE
Conseiller principal :

13. Guido BRUNNER
Chef de cabinet : Rolf MÖHLER
Chef de cabinet adjoint : Kristian KUDLICH
Conseiller principal :

Direction Générale I – Affaires extérieures

Directeur général : Edmund WELLENSTEIN
Directeur général adjoint : Theodorus HIJZEN
(Spécialement chargé des directions A & B)
Directeur général adjoint : Roland DE KERGOLAY
(Spécialement chargé de la direction E et des divisions F1 et F2)
Directeur : Manfred CASPARI
(Chargé de la coordination des travaux confiés aux directions C & D,
Sous la direction du directeur général)
Assistant du directeur général : Jacques LECOMTE

Unité administrative	Responsable
Rattaché au directeur général Unité de conception de la politique économique extérieure	Alexandre STAKHOVITCH
Direction A Relations avec les organisations	Raymond PHAN VAN PHI

internationales	
1. Questions relevant du GATT, questions commerciales relavant d'autre organisation internationale	Roderick ABBOT
2. Relations avec les organisations internationales	Albert MAES
Direction B Relations avec l'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle Zélande, L'Afrique du Sud – Questions commerciales, agricole – Protocole – représentations extérieures	Leslie FIELDING
Protocole	Alfonso DELLI PAOLI Conseiller Joseph KASEL
1. Questions commerciales agricoles – Australie, Nouvelle- Zélande, Afrique du Sud	Raymond SIMMONET
2. États-Unis, Canada – liaisons avec les représentations extérieures de la Communauté	Eckehard LOERKE
Direction C Relations bilatérales et multilatérales avec les pays en voie de développement en Amérique latine et en Asie (Sauf Moyen et extrême orient) – Organisations économiques des Nations Unies autre que CNUCED – préférences tarifaires généralisées – Coordination avec la direction générale du développement et de la coopération au sujet des questions intéressants les pays en voie de développement	Paolo CECCHINI
1. Affaires générales et multilatérales préférences tarifaires généralisées	Tran VAN THIN
2. Asie (Sauf Moyen et Extrême orient)	John HANSEN
3. Amérique latine	…
Direction D Questions générales et instruments de la politique économique extérieure – questions commerciales industrielles –	

Moyen & extrême orient	Benedict MEYNELL
1. Questions générales et instruments – Politique commerciale dans le domaine de la CECA, de l'énergie et des matières premières industrielles – promotion du commerce extérieur, documentation et analyses – Moyen Orient	Klaus EWIG
2. Questions commerciales industrielles	Camillo PAOLI
3. Défense commerciale	Hans BESELER
4. Extrême-Orient	Horst KRENZLER
Direction E Relations Multilatérales et Questions spécifiques du Commerce avec les pays à économie planifiée –relations bilatérales avec les pays à économie planifiée en Europe – Assurance-crédit, crédit à l'exportation	Friedrich KLEIN
1. Relations multilatérales et questions spécifiques du commerce avec les pays à économie planifiée – relations bilatérales avec les pays à économie planifiée en Europe	Louis KAWAN
2. Assurance-crédit, crédit à l'exportation	Mme Liliana ARCHIBALD
Direction F Relations avec les pays du Nord et du centre de l'Europe, ainsi que de l'Europe méridionale	
1. Relations avec les pays scandinaves, l'Islande, l'Autriche et la Suisse	David GOODCHILD
2. Relations avec les pays de l'Europe méridionale – Coordination avec la direction générale du développement et de la coopération au sujet des problèmes d'ensemble relatif aux pays du bassin méditerranéen : Portugal, Espagne, Malte, Grèce, Yougoslavie, Turquie, Chypre	Mlle Inger NIELSEN Conseiller principal

La Commission

1. Roy JENKINS, Président

Chef de cabinet : Crispin TICKELL
Conseiller : Hayden PHILLIPS
Conseiller: Graham AVERY
Conseiller : Michael EMERSON

2. François Xavier ORTOLI

Chef de cabinet : Denis GAUTHIER-SAUVAGNAC
Chef de cabinet adjoint : Michel VANDEN ABEEL

3. Wilhelm HAFERKAMP

Chef de cabinet : Franz FROSCHMAIER
Chef de cabinet adjoint : Hans BECK
Conseiller : Eberhard RHEIN

4. Finn OLAV GUNDELAAR

Chef de cabinet : Arne LARSEN
Chef de cabinet adjoint : Peter BAUMANN

5. Lorenzo NATALI, Vice-président

Chef de cabinet : Paolo PENSA
Chef de cabinet adjoint : Alessandro VATTANI
:

6. Henk VREDELING, Vice-président

Chef de cabinet : Robert COHEN
Chef de cabinet adjoint : Nel BARENDREGT

7. Claude CHEYSSON, Vice-président

Chef de cabinet : Philippe SOUBESTRE
Chef de cabinet adjoint : Danielle JOSSELIN
:

8. Guido BRUNNER, Membre

Chef de cabinet : Rolf MOHLER
Chef de cabinet adjoint : Dieter SIMON

9. Raymond VOUEL, Membre

Chef de cabinet : Robert SUNNEN
Chef de cabinet adjoint : Guy CRAUSER

10. Antonio GIOLITTI, Membre

Chef de cabinet : Luciano CAFAGNA

Chef de cabinet adjoint : Giuseppe ZANNI

11. Richard BURKE, Membre
Chef de cabinet : John HOGAN
Chef de cabinet adjoint : Noël COGHLAN

12. Etienne DAVIGNON, Membre
Chef de cabinet : …
Chef de cabinet adjoint : Pierre DEFRAIGNE
Conseiller principal : Félix TRAPPENIERS

13. Christopher TUGENDHAT, Membre
Chef de cabinet : Richard HAY
Chef de cabinet adjoint : Pauline NEVILLE-JONES
Conseiller principal :

Direction Générale I – Affaires extérieures
Directeur général : Sir Roy DENMAN
Directeur général adjoint : Jos LOEFF
(Spécialement chargé des directions A & B et du protocol)
Directeur général adjoint : Manfred CASPARI
(Spécialement chargé des directions C et D et des services E1 et E2)
Directeur général adjoint : Roland de KERGORLAY
(Chargé de la direction F, de la délégation pour les négociations d'adhésion avec la Grèce et du service compétent pour d'autres demandes d'adhésion)
Conseillers principaux : Leslie FIELDING
Alexandre STAKHOVITCH
Assistant du directeur général : Jacques LECOMTE

Unité administrative	Responsable
Protocole	Alfonso DELLI PAOLI Conseiller Joseph KASEL
Rattaché au directeur général Unité de conception de la politique économique extérieure	Alexandre STAKHOVITCH
Direction A Relations avec les organisations internationales – questions commerciales dans les domaines de l'agriculture et de la pêche – relations avec l'Afrique du Sud	Raymond PHAN VAN PHI

1. Questions relevant du GATT, questions commerciales relavant d'autre organisation internationale	Roderick ABBOT
2. Relations avec les organisations internationales, y compris la Conférence sur le droit de la mer	Albert MAES
3. Questions commerciales dans les domaines de l'agriculture et de la pêche – Afrique du Sud	…
Direction B Relations avec l'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle Zélande, le Japon	Benedict MEYNELL
1. États-Unis et Canada	Horst – Günter KRENZLER
2. Japon, Australie, Nouvelle-Zélande	Michael HARZ
Direction C Relations bilatérales et multilatérales avec les pays en voie de développement en Amérique latine et en Asie (Sauf Proche et Extrême- Orient) – Organisations économiques des Nations Unies autre que CNUCED –Coordination avec la direction générale du développement au sujet des questions intéressants les pays en voie de développement	Edoardo VOLPI
1. Affaires générales et multilatérales - Politique commerciale dans le domaine des matières premières industrielles	…
2. Asie (Sauf Proche et Extrême orient)	John HANSEN
3. Amérique latine	Luigi BOSELLI
Direction D Questions générales et instruments de la politique économique extérieure – questions commerciales industrielles et énergétique	Friedrich KLEIN
1. Proche-Orient, politique commerciale dans le domaine de la CECA et de l'énergie - questions générales	Klaus EWIG
2. Questions commerciales industrielles, Hong-Kong, Macao, Corée	Camillo PAOLI

3. Instrument de la politique commerciale : dumping, droits compensateurs et mesures de sauvegarde	Hans-Friedrich BESELER
4. Politique de crédits à l'exportation – Promotion des exportations	Malcolm BREMNER
E Rattachées au directeur général adjoint, M. GASPARI	
1. Préférences tarifaires généralisées – Représentant spécial pour les négociations sur les textiles	TRAN Van Thinh
2. Négociations et gestion des accords sur les textiles	Guillaume HOFMANN
Direction F Relations avec les pays du Nord et du centre de l'Europe, ainsi que de l'Europe méridionale	Pierre DUCHATEAU
14. Relations avec les pays scandinaves, l'Islande, l'Autriche et la Suisse	Adolfo COMBA
15. Relations avec les pays de l'Europe méridionale – Coordination avec la direction générale du développement et de la coopération au sujet des problèmes d'ensemble relatif aux pays du bassin méditerranéen : Portugal, Espagne, Malte, Grèce, Yougoslavie, Turquie, Chypre	Charles CAPORALE
G Délégation pour les négociations d'adhésion avec la Grèce	Mlle Inger NIELSEN Directeur
Adjoint au directeur	David GOODCHILD Conseiller Marc SOHIER Conseiller
Rattachés au directeur général adjoint : M. DE KERGORLAY pour les autres demandes d'adhésion	Friedrich-Wilhelm ALBRECHT
H Directement rattaché au directeur général Représentant spécial à la Conférence sur la	

sécurité et la coopération en Europe et conseiller aux relations avec les pays à Commerce d'État	Louis KAWAN

Juin 1981

Gaston THORN Président
Chef de cabinet Fernand SPAAK
Conseiller Michel VANDEN ABEELE
Conseiller Jean-Jacques KASEL

François-Xavier ORTOLI Vice-président
Pierre de BOISSIEU Chef de cabinet

Wilhelm HAFERKAMP Vice-président
Chef de cabinet Eberhard RHEIN
Chef de cabinet adjoint Jürgen MENSCHING

Lorenzo NATALI, Vice-président
Chef de cabinet Paolo PENSA
Chef de cabinet adjoint Ranieri DI CARPEGNA

Etienne DAVIGNON Vice-président
Chef de cabinet Hugo PAEMEN
Chef de cabinet chargé plus particulièrement
des affaires industrielles Pierre DEFRAIGNE

Christopher TUGENDHAT Vice-président
Chef de cabinet Pauline NEVILLE-JONES
Chef de cabinet adjoint Paul LEVER

Edgard PISANI Membre
Chef de cabinet Christian BLANC
Chef de cabinet adjoint Paul RAMADIER

Antonio GIOLITTI Membre
Chef de cabinet Riccardo PERISSICH
Conseiller principal Luciano CAFAGNA
Chef de cabinet adjoint Giuseppe ZANN

Giorgios CONTOGEORGIS Membre
Chef de cabinet loannis YENNIMATAS
Chef de cabinet adjoint Dionysios DESSYLAS

Karl-Heinz NARJES Membre
Chef de cabinet Heinrich von MOLTKE

Chef de cabinet adjoint Günter BURCHARDT

Frans AN DRI ESSEN Membre
Chef de cabinet Carlo TROJAN
Chef de cabinet adjoint Berend-Jan van VOORST tot VOORST

Ivor RICHARD, Membre
Chef de cabinet Aneurin Rhys HUGHES
Chef de cabinet adjoint Dennis GRENNAN

Michael O'KENNEDY, Membre
Chef de cabinet Thomas OOWYER
Chef de cabinet adjoint Dermot GALLAGHER
Conseiller Alan PRATLEY

Poul DALSAGER, Membre
Chef de cabinet Erik LYRTOFT-PETERSEN
Chef de cabinet Ove JUUL JØRGENSEN
Chef de cabinet adjoint Jens HAUGE PEDERSEN

Direction générale I
Relations extérieures

Directeur général Sir Roy DENMAN

Directeur général adjoint Jos LOEFF
(chargé des directions C et D)

Directeur général adjoint Paul LUTTEN
(chargé des directions A et E)

Directeur général adjoint Umberto TUFFANO
(chargé des directions B, F et G)

Directeur général adjoint Inger NIELSEN
(chef de la délégation pour l'élargissement)

Conseiller principal Dietrich Hermann HAMMER

Conseiller Adolfo COMBA
Assistants du directeur général Robert HOULISTON
Bärbel JACOB

Unité administrative	Responsable
Direction A	

GATT, OECD (affaires commerciales), questions commerciales dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, relations avec l'Afrique du Sud	Paul LUYTEN Roderick ABBOTT
1. Questions relevant du GATT, OECD (affaires commerciales)	Alberto de PASCALE
2. Questions commerciales dans les domaines de l'agriculture et de la pêche — Afrique du Sud	Raymond PHAN VAN PHI
Direction B Relations avec l'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon	Albert MAES Michael HARDY
1. États-Unis et Canada	Michel AMORY
2. Japon, Australie, Nouvelle-Zélande	
3. Relations extérieures dans les domaines de la recherche, de la science et de l'énergie nucléaire	Gérard de MILLY
Conseiller	
Direction C Relations avec les pays en développement en Amérique latine et en Asie (sauf Extrême-Orient), coordination avec la direction générale du développement au sujet de ces questions, préférences tarifaires généralisées	Edoardo VOLPI
1. Asie y compris Moyen-Orient (sauf Extrême-Orient)	Luigi BOSELLI
2. Amérique latine	Leopoldo GIUNTI
3. Préférences tarifaires généralisées	Gerhard WEINGÄRTNER
Direction D Questions générales et instruments de politique économique extérieure, politique commerciale dans le domaine des matières premières industrielles, coordination avec la direction générale du développement pour les questions générales intéressant les PVD,	

relations avec les organisations internationales autres que CNUCED	Hans-Friedrich BESELER
1. Instruments de la politique commerciale autonome et conventionnelle; mesures antidumping, de sauvegarde et droits compensateurs; art. 115 CEE; questions générales	Hans Adolf NEUMANN
2. Politique de crédits à l'exportation, promotion des exportations	Wolfgang RENNER
3. Relations avec les organisations internationales, y compris la Conférence sur le droit de la mer et les organisations économiques des Nations unies autres que CNUCED; questions commerciales dans le domaine des matières premières industrielles, coordination avec la direction générale du développement pour les questions générales intéressant les PVD	Horst-Günter KRENZLER Guillaume HOFMANN
Direction E Négociations et gestion des accords sur les textiles; questions commerciales	Camillo PAOLI
1. Négociations et gestion des accords sur les textiles	
2. Questions commerciales industrielles; politique commerciale dans le domaine de la CECA, Hong Kong, Macao, Corée	
Direction F Relations avec les pays du nord et du centre de l'Europe ainsi que de l'Europe méridionale	Pierre DUCHATEAU
1. Relations avec les pays Scandinaves, la Finlande, l'Islande, l'Autriche et la Suisse	Klaus EWIG
2. Relations avec les pays de l'Europe méridionale et coordination avec la direction générale du développement au sujet des problèmes d'ensemble relatifs aux pays du Bassin méditerranéen	Jean-Joseph SCHWED
G. Relations avec les pays à commerce d'État	Louis KAWAN Conseiller principal Représentant spécial à la Conférence sur la

	sécurité et la coopération en Europe
Protocole Chef du protocole et chargé de missions spéciales	John MASLEN Conseiller a.i.
H. Délégation pour l'élargissement; Négociations d'adhésion et relations bilatérales	Joseph KASEL
Chef de la Délégation	Inger NIELSEN Directeur général adjoint
1. Espagne	Friedrich-Wilhelm ALBRECHT Conseiller
2. Portugal	David GOODCHILD Conseiller principal
3. Unité juridique	Marc SOHIER Conseiller
4. Politique globale méditerranéenne	Charles CAPORALE Conseiller

Juin 1985

Jacques DELORS, Président
Chef de cabinet Pascal LAMY
Chef de cabinet adjoint Günter BURGHARDT
Conseiller Michel JACQUOT
Conseiller Jérôme VIGNON

Lorenzo NATALI Vice-président
Chef de cabinet Paolo PENSA
Chef de cabinet adjoint Isabella VENTURA

KarlHeinz NARJES, Vice-président
Chef de cabinet Heinrich von MOLTKE

Chef de cabinet adjoint Jürgen SCHÜLER

Conseiller Herbert Josef ALLGEIER

Frans ANDRIESSEN Vice-président

Chef de cabinet Carlo TROJAN

Chef de cabinet adjoint Robert VAN DER MEULEN
Conseiller Graham AVERY

Lord Francis Arthur COCKFIELD, Vice-président
Chef de cabinet Adrian FORTESCUE
Chef de cabinet adjoint Sebastian BIRCH

Henning CHRISTOPHERSEN, Vice-président
Chef de cabinet Bjarne BLADBJERG
Chef de cabinet adjoint Steffen SMIDT

Claude CHEYSSON, Membre
Chef de cabinet Philippe SOUBESTRE
Chef de cabinet adjoint Jean - Louis GIRAUDY

Alois PFEIFFER, Membre
Chef de cabinet Otto DIBELIUS
Chef de cabinet adjoint Ludwig SCHUBERT

Grigoris VARFIS Membre
Chef de cabinet Achilleas MITSOS
Chef de cabinet adjoint Marios CAMHIS

Willy DE CLERCQ, Membre
Chef de cabinet Alexander SCHAUB
Chef de cabinet adjoint Josef KORTLEVEN

Nicolas MOSAR, Membre
Chef de cabinet John PETERS
Chef de cabinet adjoint Camille BECKER

Stanley CLINTON DAVIS, Membre
Chef de cabinet Graham MEADOWS
Chef de cabinet adjoint Alan MAYHEW

Carlo RIPA DI MEANA,Membre
Chef de cabinet Riccardo PERISSICH
Chef de cabinet adjoint Gerardo MOMBELLI

Peter SUTHERLAND, Membre
Chef de cabinet Richard O'TOOLE
Chef de cabinet adjoint Liam HOURICAN

Direction générale I
Relations extérieures

Directeur général Leslie FIELDING
Directeur général adjoint Jos LOEFF

(chargé de la direction C)

Directeur général adjoint Paul LUYTEN
(chargé des directions A et D)

Directeur général adjoint Gianluigi GIOLA
(chargé des directions B et E)

Conseiller hors classe responsable Jean DURIEUX
pour les relations Nord-Sud et la politique méditerranéenne
(Directions F, G et H)

Directeur général adjoint Inger NIELSEN
Chef de la délégation pour l'élargissement

Assistant du directeur général Klaus EBERMANN
Relations avec les délégations

Protocole Marcello BURATTINI

Unité administrative	Responsable
Direction A GATT, OCDE, questions commerciales dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, des services et de la haute technologie; relations avec l'Afrique du Sud	Roderick ABBOTT
1. Politiques commerciales multilatérales et questions relevant du GATT	John BECK
2. Questions commerciales dans les domaines de l'agriculture et de la pêche — Afrique du Sud	Alberto de PASCALE
3. OCDE, questions commerciales dans les domaines des services et de la haute technologie	…
Direction B Relations avec l'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon; relations extérieures dans les domaines de la recherche, de la science et de l'énergie nucléaire	Raymond PHAN VAN PHI
1. États-Unis et Canada	Klaus EWIG
2. Japon, Australie, Nouvelle-Zélande	Jacques DUGIMONT
3. Relations extérieures dans les domaines de la recherche, de la science et de l'énergie nucléaire	Ugo MIRANDA

Direction C Instruments et questions générales de politique économique extérieure	Hans-Friedrich BESELER
1. Instruments de la politique commerciale autonome et conventionnelle; mesures antidumping, de sauvegarde et droits compensateurs; questions générales	Jacques BOURGEOIS a.i.
2. Politique de crédits à l'exportation, promotion des exportations	Hans Adolf NEUMANN
3. Questions de droit communautaire dans le domaine des accords commerciaux et de coopération des États membres, droit de la mer, infractions et bureau des Traités; liaison avec le Service Juridique, article 115	Sotirios VAROUXAKIS
Direction D Négociations et gestion des accords sur les textiles; questions commerciales dans le secteur industriel	Jean-Pierre LENG (*)
1. Négociations et gestion des accords sur les textiles; questions commerciales industrielles	Guillaume HOFMANN (*) Représentant
2. Politique commerciale dans le domaine de la CECA (y compris négociations et gestion des mesures externes dans le domaine sidérurgique)	…
3. Analyses économiques informatisées	…
Direction E Relations avec les pays du nord et du centre de l'Europe; les pays à commerce d'État et les pays d'Extrême-Orient (sauf Japon)	Louis KAWAN (*)
1. Relations avec les pays Scandinaves, la Finlande, l'Islande, l'Autriche et la Suisse	Herman DE LANGE
2. Relations avec les pays à commerce d'État européens	John MASLEN
— Régimes commerciaux bilatéraux et autonomes	Alvaro MOZZICAFREDDO Camillo PAOLI
3. Relations avec les pays d'Extrême-Orient (sauf Japon) Relations Nord-Sud et politique méditerranéenne	
Direction F Relations Nord-Sud	Wolfgang RENNER
1. Problèmes généraux	Gerhard WEINGÄRTNER
2. Relations avec les organisations internationales, y compris les organisations économiques des Nations-Unies autres que	

CNUCED 3. Préférences tarifaires généralisées	Eberhard RHEIN
Direction G Méditerranée, Proche et Moyen-Orient 1. Méditerranée Nord 2. Méditerranée Sud et Est 3. Pays arabes du Moyen-Orient; relations extérieures dans le domaine de l'énergie non-nucléaire	 Jean-Joseph SCHWED. Robert BISTOLFI Charles CAPORALE
Direction H Relations avec les pays en voie de développement en Amérique latine et en Asie (sauf Extrême-Orient) 1. Asie (sauf Extrême-Orient) 2. Amérique latine 3. Aide aux PVD non associés	 Eduardo VOLPI Robert HOULISTON Leopoldo GIUNTI Emiliano FOSSATI
Élargissement (*) *Direction I* Délégation pour l'élargissement: négociations d'adhésion et relations bilatérales	 Duilio SILLETTI
Questions générales et de coordination Relations avec les autres institutions	Ariette GRYNBERG Jan Ton DE REGT
1. Espagne	David GOODCHILD
2. Portugal	Claus-Dieter von SCHUMANN
3. Unité juridique	Marc SOHIER

Juillet 1989

Jacques DELORS, Président
Chef de cabinet François LAMOUREUX
Chef de cabinet adjoint Pascal LAMY
Conseiller Jean-Charles LEYGUES
Conseiller Joly DIXON
Conseiller Nikolaus VAN DER PAS

Frans ANDRIESSEN, Vice-président
Chef de cabinet Johannes P. WIJNMAALEN
Chef de cabinet adjoint Sipke BROUWER
Conseiller Françoise GAUDENZI

Henning CHRISTOPHERSEN, Vice-président
Chef de cabinet Bjarne BLADBJERG

Chef de cabinet adjoint Lars KOLTE

Manuel MARIN, Vice-président
Chef de cabinet Santiago GÓMEZREINO LECOQ
Chef de cabinet adjoint Lluis RIERA FIGUERAS

Filippo Maria PANDOLFI, Vice-président
Chef de cabinet Isabella VENTURA
Chef de cabinet adjoint Emilio MASTRACCHIO

Martin BANGEMANN, Vice-président
Chef de cabinet Manfred BRUNNER
Chef de cabinet adjoint Jörg WENZEL

Sir Leon BRITTAN, Vice-président
Chef de cabinet James CURRIE
Chef de cabinet adjoint Anthony CARY

Carlo RIPA DI MEANA, Membre de la Commission
Chef de cabinet Gerardo MOMBELLI
Chef de cabinet adjoint Marco SANTOPINTO

Antonio José Baptista CARDOSO E CUNHA, Membre de la Commission
Chef de cabinet Eurico Luis CABRAL DA FONSECA
Chef de cabinet adjoint Pedro Miguel de SAMPAIO NUNES
Conseiller Ranieri BOMBASSEI

Abel MATUTES Membre de la Commission
Chef de cabinet Juan PRAT
Chef de cabinet adjoint Damián HERNÁNDEZ

Peter SCHMIDHUBER, Membre de la Commission
Chef de cabinet Thomas HERTZ
Chef de cabinet adjoint Jürgen SCHÜLER

Christiane SCRIVENER, Membre de la Commission
Chef de cabinet Emmanuel CONSTANS
Chef de cabinet adjoint Michel PETITE

Bruce MILLAN, Membre de la Commission
Chef de cabinet Philip LOWE
Chef de cabinet adjoint Susan BINNS
Jean DONDELINGER, Membre de la Commission
Chef de cabinet Guy CRAUSER
Chef de cabinet adjoint John BLASCHETTE

Ray MAC SHARRY, Membre de la Commission
Chef de cabinet Thomas O'DWYER
Chef de cabinet adjoint Colm LARKIN

Karel VAN MIERT, Membre de la Commission
Chef de cabinet Michel VANDEN ABEELE
Chef de cabinet adjoint Gustaaf DIERCKX

Vasso PAPANDREOU, Membre de la Commission
Chef de cabinet Antonios TRIFYLLIS
Chef de cabinet adjoint Alexandres KRITIKOS

Direction générale I
Relations extérieures

Directeur général Horst KRENZLER

Directeur général adjoint
(Chargé des directions C et F)

Conseiller hors classe responsable pour les relations Jean DURIEUX
Nord-Sud et la politique méditerranéenne
(Directions G, H et I)

Directeur général adjoint Gianluigi GIOLA
(Chargé des directions B et E)

Directeur général adjoint Hugo PAEMEN
(Chargé des directions A et D et du Steering Group
Uruguay Round)

Assistant du directeur général Hugh RICHARDSON
— Relations avec les délégations

Protocole Marcello BURATTINI
Chef du protocole

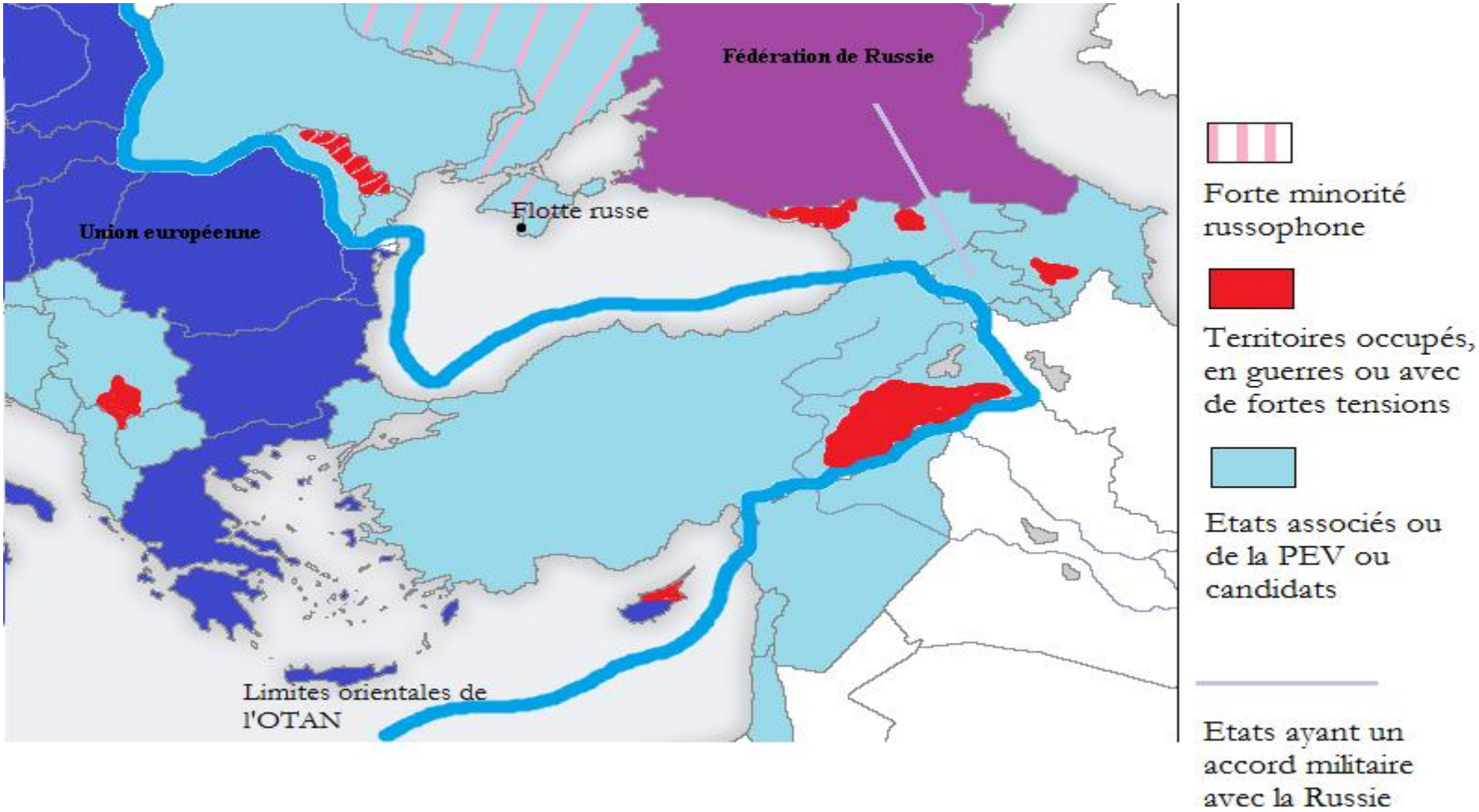
Unité administrative	Responsable
Relations extérieures et politique commerciale (') Coopération avec les autres pays européens	
	Hugo PAEMEN
Steering Group Uruguay Round	Roderick ABBOTT Jacques DUGIMONT
Direction A GATT, OCDE, questions commerciales dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, des services et de la haute technologie	Roderick ABBOTT Alberto DE PASCALE
1. Politiques commerciales multilatérales et questions relevant du GATT	Herman DE LANGE

2. Questions commerciales dans les domaines de l'agriculture et de la pêche	Mogens Peter CARL
3. OCDE, questions commerciales dans les domaines des services et de la haute technologie	…
— Services	…
4. Marché interne	Jean-Pierre LENG
Direction B	
Relations avec l'Amérique du Nord, l'Australie et la Nouvelle-Zélande; relations extérieures dans les domaines de la recherche, de la science et de l'énergie nucléaire	John RICHARDSON
1. États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande	Ugo MIRANDA
2. Relations extérieures dans les domaines de la recherche, de la science et de l'énergie nucléaire	Hans-Friedrich BESELER
Direction C	
Instruments et questions générales de politique économique extérieure — Relations avec l'Afrique du Sud	Hans-Adolf NEUMANN
1. Défense antidumping: politique (aspects du dumping), enquêtes et mesures; nouvel instrument de politique commerciale; régime à l'exportation	Rolf WEIDEMANN
— enquêtes antidumping I (notamment produits CECA)	Alistair STEWART
— enquêtes antidumping II (notamment anticontournement)	Paul VANDOREN
— enquêtes antidumping III (régime à l'exportation)	Gérard DEPÅ YRE
2. Défense antidumping: politique (aspects du préjudice), enquêtes et mesures; défense antisubventions, régimesà l'importation; article 115	Harald WENIG
— enquêtes antidumping IV	John DUNMALL
— enquêtes antidumping V	José Manuel REYERO GARCÍA
3. Politique de crédits à l'exportation; promotion des exportations	Sotirios VAROUXAKIS
4. Questions de droit communautaire dans le domaine des accords commerciaux et de coopération des États membres; infractions et bureau des traités; liaison avec le service juridique; droit de la mer; Afrique du Sud; questions générales	Alexander SCHAUB
Direction D	

Négociations et gestion des accords sur les textiles; questions commerciales dans le secteur industriel	Guillaume HOFMANN
1. Négociations et gestion des accords sur les textiles; questions commerciales industrielles	Salvatore SALERNO
2. Politique commerciale dans le domaine de la CECA; participation aux négociations et gestion des mesures externes	Walter BIANCHI
3. Analyses économiques informatisées	Pablo BENAVIDES SALAS (2)
Direction E Relations avec les pays du nord et du centre de l'Europe et les pays à commerce d'État Représentant spécial adjoint à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe	Claus Dieter von SCHUMANN
1. Relations avec les pays Scandinaves, la Finlande, l'Islande, l'Autriche et la Suisse	Klaus EWIG
2. Relations avec les pays à commerce d'État européens	John MASLEN
Chef adjoint d'unité	Daniel GUGGENBUHL
— Régimes commerciaux bilatéraux et autonomes	…
Direction F Relations avec la Chine, le Japon et les autres pays d'Extrême-Orient	Simon NUTTALL
1. Japon	Jörn KECK
2. Relations avec la Chine et les autres pays d'Extrême-Orient (sauf Japon)	José Ramón BORRELL NIVERA
Politique méditerranéenne, relations avec l'Amérique latine et l'Asie et relations Nord-Sud	Eberhard RHEIN
Direction G Méditerranée, Proche-Orient et Moyen-Orient	Jean-Joseph SCHWED
1. Méditerranée Nord	Robert BISTOLFI
2. Méditerranée Sud et Est	Charles CAPORALE
3. Pays arabes du Moyen-Orient; relations extérieures dans le domaine de l'énergie non nucléaire	Angel VINAS
Direction H Relations avec les pays en voie de développement en Amérique latine et en Asie (sauf Extrême-Orient)	Emiliano FOSSATI
Conseiller chargé de la coordination des unités I.H.3 et I.H.4	Serge ABOU

Conseiller chargé des questions économiques et commerciales relatives aux PVD d'Amérique latine et d'Asie	Endymion WILKINSON
1. Asie (sauf Extrême-Orient)	Leopoldo GIUNTI
2. Amérique latine	Dieter OLDEKOP
Chef adjoint d'unité	
3. Projets et programmes de coopération et de développement avec les pays d'Amérique latine et d'Asie	Emiliano FOSSATI
Chef adjoint d'unité	Simon LE NAELOU
4. Actions de formation, aide aux réfugiés, lutte contre la drogue	Roberto MEDEIROS FERNÁNDEZ
Chef adjoint d'unité	Charles VAN DER VAEREN
	Pierre DEFRAIGNE
Direction I	
Relations Nord-Sud	
— Relations avec les autres institutions dans le domaine méditerranéen et des relations Nord-Sud	Ariette GRYNBERG
1. Problèmes généraux	Kenneth ROBERTS
2. Relations avec les organisations internationales, y compris les organisations économiques des Nations unies autres que la Cnuced	Klaus EBERMANN
3. Préférences tarifaires généralisées et promotion commerciale	Albert TE PASS

LA PERIPHERIE SUD ORIENTALE EN 2010



LES EMBOUCHURES DU DANUBE ET LA COMMISSION INSTITUÉE PAR LE CONGRÈS DE PARIS

Ed. Engelhardt

Revue des Deux Mondes T.88, 1870

Bien souvent, depuis la guerre de Crimée, on a nié en France, en Angleterre et ailleurs, que les résultats de ce grand effort aient valu les sacrifices qu'il a coûtés ; on l'a représenté comme une entreprise mal conçue et mal conduite, comme une ambitieuse parade, comme une stérile dépense d'hommes et d'argent. De ceux qui parlaient ainsi, les uns obéissaient à des passions politiques, ils n'admettaient pas que le gouvernement impérial eût pu, même une fois, avoir une sage et patriotique pensée ; les autres, philhellènes attardés, s'indignaient que les vainqueurs de Navarin eussent pu s'allier aux Turcs contre leur ancien compagnon d'armes ; d'autres enfin, approuvant l'idée d'une coalition européenne contre la Russie, se plaignaient non moins vivement que l'on n'eût pas su lui faire porter tous ses fruits, que l'on se fût arrêté sans avoir détruit Cronstadt, rendu la Finlande à la Suède, surtout affranchi et reconstitué la Pologne. Si l'on devait rester en route, disaient-ils, n'aurait-il pas mieux valu ne point faire la guerre ? On avait aidé la Russie à découvrir ses propres défauts et à les corriger, on l'humiliait sans l'amoindrir, on lui donnait ainsi à grands frais des leçons qui lui serviraient à mieux prendre ses mesures une autre fois. Parmi ceux même qui sentaient la difficulté de si grands changemens, quelques-uns pensaient que l'on avait trop vite abandonné Constantinople, et que, pour prix du service rendu, on aurait dû faire signer au sultan une lettre de change au profit des chrétiens d'Orient. Nous n'avons point à réfuter ici toutes ces objections, toutes ces critiques ; quelques-unes sont spécieuses, et donneraient matière à une longue discussion ; d'autres peuvent contenir une part de vérité. Il est malaisé dans les choses humaines d'établir une exacte proportion entre l'effort et les résultats obtenus, dont l'effet et le contre-coup se prolongent à l'infini. De plus, depuis la guerre d'Orient, la politique des puissances occidentales a eu à Constantinople des caprices, des variations, des incohérences, qui ont parfois compromis une influence et une autorité qu'elles avaient pourtant conquises à grands frais. Nous comprenons donc tous les regrets, nous admettons toutes les réserves ; cependant, nous ne craignons pas de l'affirmer, pour soutenir que la guerre de Crimée n'a point profité à la civilisation, il faut vraiment n'avoir jamais mis le pied en Orient. Quiconque, avant et après la guerre, a visité la Turquie et les régions voisines ne saurait méconnaître l'amélioration notable opérée par cet événement dans le sort des peuples de ces contrées. Sur le Danube, ce sont les Serbes et les Roumains affranchis tout à la fois des ingérences turques et de la protection russe, placés sous la commune garantie de toute l'Europe et rendus maîtres de leurs destinées. Dans l'intérieur même de l'empire, ce sont les hommes d'état turcs forcés de comprendre qu'ils ne sauraient plus se passer du concours moral et financier de l'Occident, ce sont les chrétiens chaque jour plus nombreux dans les hauts emplois, et même dans les provinces, malgré bien des abus encore subsistans, chaque jour mieux protégés contre le fanatisme turc par l'adoucissement des mœurs, par leur richesse croissante, par la facilité des communications, qui leur permet de faire arriver plus vite leurs plaintes à Constantinople. La Porte, dira-t-on, n'a pas encore rempli tous les engagemens qu'elle avait pris devant l'Europe ; mais un programme de réformes devant conduire tous les sujets du sultan à l'égalité civile et politique n'est-il pas déjà par lui-même, par cela seul qu'il est publiquement avoué et reconnu, une importante innovation et un gage sérieux de progrès ? Au temps où nous vivons, quand un gouvernement a eu l'imprudence de faire des promesses, il lui est plus difficile qu'on ne le croit de ne pas les tenir ; l'opinion ne cesse de réclamer et de rappeler la dette ; devant cette incessante mise en demeure, si l'on ne veut pas quitter la place et déposer

son bilan, on est contraint de donner à-compte sur à-compte, et l'on se trouve en dernier lieu avoir payé plus même que l'on ne devait.

Nous voulons insister aujourd'hui sur un des résultats les moins connus, quoique des plus considérables de la guerre de Crimée ; nous voulons montrer quelles heureuses conséquences a eues pour l'Europe l'attention que les plénipotentiaires réunis dans les conférences de Vienne, puis au congrès de Paris, ont accordée à l'importante question de la navigation du Danube.

Pour achever son œuvre et pour appliquer, en tenant compte de tous les droits et de tous les intérêts, les principes qu'il avait posés, le congrès de Paris, avant de se séparer, avait institué, par les articles 16, 17, 20 et 23 de l'acte de paix, quatre commissions mixtes ; chacune d'elles avait sa tâche et devait travailler, dans la mesure du rôle qui lui avait été assigné, tant à l'affranchissement de la grande voie commerciale dont la Russie avait possédé jusque-là les embouchures qu'à la consolidation des groupes chrétiens qui en occupent les rivages depuis le confluent de la Save et du Danube jusqu'à la mer.

La première de ces délégations du congrès n'a pas été heureuse dans l'accomplissement de sa tâche. Convoqués à Vienne vers la fin de l'année 1856, les représentans des états riverains du Danube avaient terminé au mois de novembre 1857 le règlement de navigation dont ils étaient chargés ; mais cette convention ayant paru contraire à l'esprit des clauses générales adoptées à Paris, les puissances se sont refusées à la ratifier, et elle est restée lettre morte. — Les ingénieurs militaires qui formaient la commission instituée par l'article 17 avaient à fixer le tracé de la frontière russo-moldave en Bessarabie ; ils se sont vus plus d'une fois à la veille de suspendre leurs opérations. Qui ne se souvient de la difficulté de Bolgrad et des menaces du *foreign office* ? Pourtant ils ont fini par obtenir de la Russie le sacrifice qu'ils réclamaient et par mener leur tâche à bonne fin. — Quant aux commissaires envoyés à Bucharest, ils ont recueilli les vœux des divans *ad hoc* de Valachie et de Moldavie, et leur enquête a servi de base à la convention de 1858, qui devait être la loi fondamentale et immuable des Principautés-Unies. Cependant on a dû bientôt reconnaître que le moyen terme auquel on s'était arrêté ne contentait personne, qu'il ne répondait qu'imparfaitement aux légitimes aspirations des Roumains. Au *veto* de l'Europe, ceux-ci ont opposé des faits, et après la double élection princière de 1859, après la fusion des deux administrations centrales, l'union complète des deux provinces sœurs et l'événement qualifié de « coup d'état du 2 mai, » les puissances ont été amenées à déclarer que désormais le peuple moldo-valaque, placé sous la suzeraineté de la Porte, pourrait changer librement son régime intérieur.

La quatrième commission, celle qui a été momentanément préposée aux embouchures du Danube, est encore en fonction, quoiqu'on ait, au début, limité sa durée à deux ans. L'œuvre qui lui a été confiée a pris des proportions imprévues ; mûrement préparée, conduite sans bruit et avec persévérance, elle touche à son terme, et tout ignorée qu'elle soit, sinon dans son ensemble, du moins dans ses développemens successifs et dans ses différens résultats, elle mérite à plus d'un titre une sérieuse attention. Les ouvrages d'art exécutés pendant une période de plus de treize ans sur le Bas-Danube, exemple unique de collaboration européenne, n'ont pas eu seulement pour effet de faciliter d'une manière permanente l'usage de l'un des plus grands cours d'eau du continent ; ils constituent sous le rapport scientifique une intéressante expérience. Libres de leurs entraves et soumis à une législation conforme aux principes qui régissent les fleuves « conventionnels, » la navigation et le commerce sur le Danube maritime ont pris un essor qui rappelle leur antique prospérité. Enfin la commission du Danube exerce dans sa sphère modeste, et en vertu d'une sorte d'investiture temporaire, une véritable souveraineté, privilège sans précédent dans le droit international. C'est à ces divers points de vue qu'à la veille du jour où elle va se dissoudre, nous nous proposons de faire son histoire.

I

Quoique la Mer-Noire ait été pendant près de dix-neuf siècles le centre du plus grand commerce qui se soit fait sur l'ancien continent, le bassin inférieur de son principal tributaire est peut-être aujourd'hui la contrée de l'Europe la moins connue, ou celle dont la description géographique est la plus imparfaite. Si les membres du congrès de Paris et de la conférence de 1857 avaient disposé d'une bonne carte topographique des embouchures du Danube, s'ils avaient pu en même temps tenir compte des véritables conditions ethnographiques de ces contrées, les contestations relatives à la possession de Bolgrad n'auraient point compromis pendant près d'une année une paix glorieuse, et la Roumanie, dont un mince filet d'eau trace la frontière du côté du delta, ne se serait point vue privée, contrairement aux intentions des puissances, de toute communication indépendante avec la mer. Il paraît donc utile, avant d'entreprendre la monographie de la commission européenne, de donner un court aperçu du pays qui devait être le théâtre de son activité.

A partir de l'embouchure du Pruth, son dernier affluent, le Danube, grossi par les eaux d'un bassin de 300,000 milles carrés, coule dans un lit constamment large et profond. A 48 kilomètres en aval de ce point, il se divise en deux branches, dont l'une, la Kilia, dirigée vers l'est-nord-est, absorbe plus de la moitié de son volume, et dont l'autre ne tarde pas à donner naissance à deux bras d'inégale capacité, la Soulina, qui tend vers l'est, et le Saint-George vers le Sud-est. La Kilia et le Saint-George forment, avec la plage qui sépare leurs orifices, un triangle ou delta dont la surface est d'environ 2,690 kilomètres carrés, et qui comprend deux grandes îles séparées par la Soulina. Cette plaine *alluviale*, presque entièrement couverte de roseaux, est unie comme un champ. Les lacs nombreux qui la découpent dans tous les sens communiquent par des rigoles avec les trois émissaires principaux auxquels ils servent, pour ainsi dire, de régulateurs en absorbant une partie des eaux a l'époque des crues et en la dégorgeant à mesure que baisse le niveau du fleuve. La nature a réalisé là, quoique d'une manière incomplète, les travaux dont on a suggéré l'idée en France à la suite des débordemens de la Loire et du Rhône. Le sol s'exhausse insensiblement sur plusieurs points, notamment à la bifurcation du Saint-George. En cet endroit privilégié, qualifié de *Paradis des cosaques*, il est susceptible de culture et donne d'excellens pâturages. Deux bois épais de chênes, d'ormes et de hêtres se rencontrent vers les embouchures ; l'un, qui porte le nom de la région boisée où le Danube prend sa source et que l'on appelle la *Forêt-Noire*, avoisine la rive gauche du Saint-George, l'autre longe la plage entre la Soulina et la Kilia. Des bouquets de saules bordent de distance en distance les trois bras du fleuve et en marquent de loin les sinuosités ; d'ordinaire plus touffus du côté des eaux moins profondes, ils servent parfois à indiquer les passes dangereuses. Vu de haut, le delta figure ainsi trois grandes avenues convergentes qui se relient entre elles par un réseau de canaux secondaires, et qui s'infléchissent sur leur parcours en méandres plus ou moins tortueux.

Exposée à des inondations périodiques et à toutes les maladies qu'engendre l'humidité, la population qui occupe les deux îles du Danube inférieur est relativement restreinte, et, comme ce territoire est resté longtemps neutralisé, elle représente les nationalités les plus diverses. Cependant les Russes y prédominent, et ils habitent le pays depuis plusieurs générations, tandis qu'en général les Roumains, les Grecs et les Bulgares n'y résident que temporairement. Les colons venus de la Russie se distinguent entre eux par leur origine et par leurs croyances religieuses. Les uns, appelés *lipovanes*, sont Moscovites, et leur apparition en Turquie remonte au règne de Pierre le Grand. Le tsar s'étant proclamé chef suprême de l'église orthodoxe, un parti se forma, qui, fidèle à l'autorité déchue, protesta contre cet acte sacrilège du pouvoir temporel. De là la dénomination de *vieux croyans, vieux frères*, que portent encore aujourd'hui les sectateurs du patriarche de Kiev. Pour échapper aux persécutions, les plus

ardens d'entre eux, auxquels s'adjoignit une bande de strélitz révoltés, passèrent la frontière et vinrent se réfugier aux embouchures du Danube. La Porte leur concéda des terres et des pêcheries contre l'obligation de fournir un contingent d'hommes et de chevaux en temps de guerre. Les autres sont Ruthènes et appartiennent aux groupes cosaques des provinces de la Pologne qui, lors du démembrement de ce royaume, tombèrent au pouvoir de la Russie. A cette époque, ils émigrèrent en Turquie sous la conduite des Zaporogues, et obtinrent à des conditions semblables les mêmes immunités que leurs devanciers. Moscovites et Ruthènes ont leur constitution propre, et ne sont en rien assimilés à des raïas. Un grand nombre de ces Slaves expatriés se sont réunis dans les villes et villages qui se rapprochent des rives extérieures du Saint-George et de la Kilia, En négligeant ces agglomérations plus ou moins considérables, telles que Jourilovka, Toultcha, Ismaïl et Kilia, on peut évaluer à 12,000 ou 15,000 âmes la population répartie dans la région du delta. Parmi les établissemens qui s'y sont formés, le plus important est la ville de Soulina, située à l'embouchure même de la branche mitoyenne du Danube.

En 1853, aux débuts de la guerre d'Orient, Soulina ne comprenait tout au plus que 1,000 à 1,200 habitans, la plupart Ioniens, Grecs et Maltais. Quelques baraques en planches ou de simples huttes de roseaux élevées sur la plage servaient d'abri à ces aventuriers, dont l'industrie consistait à dépouiller en grand et par association les malheureux capitaines obligés, par suite des obstacles qu'ils rencontraient sur ce point, d'avoir recours à leurs services. Ils rançonnaient la navigation européenne et rappelaient par leur âpreté impitoyable l'avidité du géant des bouches de l'Escaut. Le vol était organisé, et au milieu du désarroi qui avait suivi les premières hostilités sur le Danube, il se pratiquait impunément. L'emploi forcé des allèges pour le passage sur la barre facilitait particulièrement les entreprises de ces pirates. Leurs embarcations avaient d'ordinaire un double fond qui absorbait une grande partie des grains momentanément extraits des bâtimens de mer, et ils restituaient l'excédant lorsqu'ils ne pouvaient échapper avec toute leur cargaison à la vigilance des capitaines. C'est ainsi que plusieurs moulins à vent, dont on voit encore les débris, étaient en pleine activité à l'embouchure, c'est-à-dire sur un lieu désert de la côte, à l'extrémité d'une île marécageuse.

Au printemps de l'année 1854, un bâtiment de guerre apparut en vue de Soulina. Il était commandé par le fils de l'amiral Parker. Après avoir fait armer un canot, ce jeune officier en prit lui-même la conduite, et vint débarquer en face d'une ancienne redoute construite vers la pointe de la rive gauche du fleuve. Comme il passait, suivi de quelques hommes, devant cet ouvrage abandonné, un coup tiré à bout portant le frappa mortellement. Les Anglais se vengèrent de cet assassinat en bombardant le village, qui fut réduit en cendres. Peu après cet événement, les bouches du Danube furent déclarées en état de blocus, et l'exportation des céréales des principautés fut interrompue jusqu'au commencement de l'année 1855. A cette époque, par égard pour les droits des neutres, auxquels le traité de Paris allait donner une solennelle consécration, le blocus fut levé, et un mouvement extraordinaire se produisit dans les ports moldo-valaques. Une nouvelle population, composée en majeure partie des mêmes élémens que la précédente, vint s'implanter à Soulina, et bientôt, grâce à l'absence de toute autorité sur la rive droite du fleuve, une bande d'écumeurs de mer s'empara de l'entrée du Danube. L'audace de ces bandits n'eut plus de bornes ; trompant la confiance des capitaines auxquels ils se présentaient comme pilotes lamaneurs, il n'était pas rare qu'ils fissent échouer dans la passe le bâtiment dont ils avaient pris la direction. Livré le plus souvent à ses propres ressources dans l'opération du sauvetage, le capitaine ne tardait pas à se convaincre de l'inutilité de ses efforts, et il abandonnait son navire, dont on faisait aussitôt la curée.

Cependant ce brigandage ne pouvait durer. Le commandant des troupes autrichiennes dans les principautés envoya à l'embouchure un détachement de 60 soldats. Cette occupation fut un bienfait momentané pour le commerce européen. Déployant une rigueur égale à la perversité

dont ses nationaux étaient les premières victimes, le représentant de l'autorité nouvelle fit prompte et sommaire justice au nom de la loi martiale ; la bastonnade fut mise à l'ordre du jour et consciencieusement administrée. Sous ce régime énergique, la discipline fut bien vite rétablie. Toutefois le pouvoir militaire, quelque efficace que fût son action, n'était pas à même de procurer d'une manière durable les garanties de sécurité que réclamait impérieusement la marine marchande. Cette tâche appartenait tant à la puissance territoriale qui venait d'être dûment reconnue qu'à la *commission européenne*, qui se trouvait temporairement investie d'une partie de ses droits.

Aujourd'hui régénérée, moralisée au contact d'une autorité internationale dont les attributions sont aussi exceptionnelles que l'état du pays dans lequel elle fonctionne, Soulina prend des développemens rapides qui semblent la préparer à un rôle important ; elle compte déjà près de 4,000 âmes. Les cabanes éparses qui couvraient la plage et servaient de repaires aux premiers habitans ont fait place à des constructions solides et régulières. De grands bâtimens s'y élèvent pour les différens services de la navigation. Des édifices religieux y représentent déjà les principaux cultes de l'Occident. Siège d'une caïmacamie, la nouvelle ville entretient une garnison permanente. Des agens consulaires y sont accrédités, et la vue de leurs pavillons protecteurs rassure les marins, pour lesquels ces parages étaient autrefois si inhospitaliers.

II

Dès l'origine des négociations qui ont précédé le congrès de Paris, il avait été convenu entre les puissances alliées que le soin d'appliquer le principe de la liberté de navigation sur le Danube serait confié à deux commissions qui représenteraient, l'une les parties contractantes, c'est-à-dire l'intérêt européen, et l'autre les états dont le fleuve sépare les territoires.

A cette époque, l'Autriche avait surtout en vue de paralyser l'influence qu'assurait à la Russie la possession des bouches de Soulina et de Saint-George, et, tout en provoquant l'intervention étrangère pour atteindre plus sûrement ce but, elle entendait se ménager les bénéfices de son initiative et régler elle-même les conditions de la déchéance de son coriverain. Ces préoccupations inspirèrent sans doute le mémorandum par lequel le plénipotentiaire autrichien invita la conférence de Vienne, le 21 mars 1855, à déterminer la compétence respective des deux commissions internationales. D'après l'arrangement dont cet acte formule les clauses, la commission européenne n'aurait eu qu'à élaborer le plan et le devis des travaux propres à faciliter l'accès des embouchures, et l'exécution de ce projet aurait été abandonnée à la délégation locale appelée à remplir d'une manière exclusive les fonctions prévues par les articles 108 à 116 du traité de Vienne de 1815.

Cette combinaison, exposée avec toutes les apparences de la sincérité, était d'autant moins équitable que les puissances occidentales, dont on cherchait ainsi à réduire le rôle, avaient acheté seules, au prix des plus grands sacrifices, les concessions auxquelles la Russie consentait alors à se prêter. Elle donna lieu à de longues discussions, et à la suite des événemens qui mirent fin à la guerre de Crimée il fut décidé, d'accord avec le cabinet de Saint-Pétersbourg, que le mandat exécutif de la commission riveraine serait transféré sans réserve à la commission européenne. Celle-ci fut ainsi chargée de pourvoir par elle-même à la navigabilité du Danube sur le parcours fréquenté par les bâtimens de mer, et à cet effet on lui : assigna un terme de deux ans. Les délégués européens se réunirent à Galatz le 4 novembre 1856. Ils purent se rendre compte de prime abord de toutes les difficultés de leur mission et de l'insuffisance du délai prévu par le traité de Paris. A défaut de cartes exactes, de nivellemens et de données hydrographiques récentes, l'arpenteur et le géomètre durent précéder l'ingénieur et lui ouvrir la voie dans ces plaines infectes, dont le sol disparaît sous les eaux pendant la saison des crues. Privées des industries les plus élémentaires et de toutes les

ressources que comporte l'emploi d'ouvriers étrangers, les deux principales localités du Bas-Danube, Toultcha et Soulina, durent être pourvues d'établissemens nombreux, tels que chantiers, ateliers de construction et de réparation, scieries à vapeur, fours à chaux, hôpitaux, etc., et, pour suppléer à la lenteur des communications dans le delta, on dut procéder à la construction d'un télégraphe de 200 kilomètres entre Galatz et les embouchures.

Ces dispositions préliminaires, qui occupèrent une partie de l'année 1857, étaient dictées par le vague pressentiment que l'œuvre commune définie par le congrès nécessiterait des travaux considérables et de longue durée. A ce double titre, elles furent l'objet de vives critiques en Moldo-Valachie. Les résidens étrangers des ports de Galatz et de Braïla les jugèrent superflues en se persuadant que de simples opérations de dragage répondraient suffisamment aux besoins du commerce danubien. Sans partager cette confiance, mais voulant éviter le reproche d'avoir eu recours à des moyens lents et coûteux en négligeant le remède facile et prompt que réclamait la voix publique, la commission résolut d'entreprendre le curage de la passe de Soulina. Elle ne tarda pas à se convaincre, après ses premiers essais, qu'elle se livrait à un véritable travail de Sisyphe, et les plus impatiens durent se rendre à l'évidence.

Cette tentative infructueuse fut une leçon qui ne déplut point sans doute au commissaire de Russie. L'on se rappelle peut-être les plaintes qui, avant la guerre d'Orient, ont défrayé pendant plusieurs années les correspondances diplomatiques. Un dragueur, commandé en Angleterre par le gouvernement russe, apparaissait de mois en mois à l'embouchure du Danube et retournait avarié au port de Nicolaïef. C'était, aux yeux des agens consulaires, une mise en scène destinée à tromper leur vigilance, et, comme ils s'encourageaient mutuellement dans leurs dénonciations, l'un d'entre eux affirma même que les servans de la perfide machine, bien loin de déblayer le chenal, occupaient leurs loisirs à l'obstruer par des sacs remplis de sable.

Les commissaires occidentaux, dont l'envoi sur le Bas-Danube pouvait être considéré comme la consécration officielle de cette méfiance et de ces accusations, devaient en démontrer eux-mêmes toute l'invraisemblance. Cependant, s'ils ne formulèrent pas dans leurs protocoles cette tardive justification, ils ne se félicitèrent pas moins que le délégué de Russie du résultat négatif de leur expérience involontaire. En mettant hors de doute l'insuffisance de procédés purement mécaniques pour écarter les obstacles que renouvellent incessamment d'énormes quantités de matières alluviales charriées par le fleuve, l'échec provoqué par les vœux irréfléchis du commerce local prouvait la nécessité d'ouvrages hydrauliques permanens et l'utilité des préparatifs qui devaient en permettre la prompte exécution dans un pays où tout était à créer. Quelles seraient la nature et l'étendue de ces ouvrages ? à quel système devait-on recourir ? Ici la commission se trouvait en présence d'un problème technique qui a donné lieu à des applications plus ou moins heureuses, et sur lequel les hommes de l'art sont encore divisés. On sait que les fleuves qui se jettent dans des mers sans marée déposent devant leur orifice une partie des matières meubles qu'ils tiennent en suspension. Ces sédimens, en s'accumulant dans la région côtière où le courant fluvial est ralenti par les eaux de la mer, donnent ordinairement naissance à un col transversal que l'on appelle une barre, et qui entrave l'accès de l'embouchure, lorsqu'il ne la ferme pas complètement à la grande navigation. Les barres changent de position et de forme, elles sont plus ou moins élevées, suivant la force, la direction et la durée des courans et des vents sous l'action desquels elles se produisent.

Le Danube, moins que tout autre, ne pouvait échapper à ces lois naturelles, puisque, avec un débit qui varie de 9,200 à 30,000 mètres cubes d'eau par seconde, il charrie plus de 60 millions de mètres cubes d'alluvion par année, c'est-à-dire qu'en évaluant la masse de ses déjections solidifiées sur une hauteur de 5 mètres, on obtiendrait annuellement une surface d'environ 12 kilomètres carrés. Alimentées par ces apports incessans d'argile et de sable fin, les bosses qui rendent l'abord des côtes du delta si dangereux, et que les navigateurs anciens

appelaient στήθη, s'étendent vers le large à plusieurs kilomètres. Les progrès du promontoire danubien avaient déjà frappé l'attention des contemporains de Polybe, qui semblaient craindre que l'Hellespont ne fût un jour comblé comme le lac Mœotide. La tradition populaire veut que sous la domination ottomane, c'est-à-dire à une époque antérieure aux traités qui ont soustrait la plus grande partie du delta à la souveraineté de la Turquie, un pacha eut l'idée d'obliger chaque bâtiment qui sortait du Danube à traîner à l'arrière, en franchissant la barre, une herse fixée à une lourde chaîne. En remuant ainsi le fond vaseux de la passe, on réussissait, dit-on, à y maintenir une profondeur de 12 à 15 pieds. Il serait permis de contester le succès de ce mode d'amélioration, si l'on n'ajoutait, à l'appui de ce récit, qu'une estacade en pilotis serrés s'avançait vers la mer, et prolongeait ainsi sur la barre le courant fluvial. On n'a trouvé aucun vestige de cet ouvrage, dont plus d'un ingénieur met en doute l'existence passée. Quoi qu'il en soit, et si l'œuvre de la herse a jamais produit l'effet qu'on lui attribue, on pourrait difficilement l'expliquer sans la digue qui lui servait d'auxiliaire. Livré à lui-même, après avoir dépassé les rives qui en activaient la vitesse, le courant du fleuve n'a plus assez de force pour imprimer un mouvement de translation marqué aux matières agitées par les herses et par les chaînes. Il arrive souvent, après les crues, que ce courant est presque nul, et l'on constate même parfois, en dehors de la barre, un contre-courant assez sensible. Le curage par la drague n'est efficace que là où le travail des auges est protégé contre la houle soit par une baie plus ou moins fermée, soit par des bancs voisins sur lesquels la vague s'amortit. Les côtes de la mer Baltique offrent notamment cet avantage devant les embouchures de l'Oder et de la Vistule. Dans les rades ouvertes, comme celle du Danube, le dragueur, qui fonctionne presque toujours imparfaitement, est exposé à de fréquentes interruptions ; un ouragan anéantit en quelques heures le travail de plusieurs semaines, et si, voulant proportionner l'effort à l'inertie du fleuve parvenu au terme de sa course, on employait dans un étroit chenal plusieurs machines à la fois, le passage régulier des navires y deviendrait impossible.

Un système plus rationnel se présente et semble s'imposer par sa simplicité même au choix des ingénieurs ; il consiste à forcer le fleuve à travailler lui-même au creusement de son lit maritime en portant son courant sur la barre avec toute sa force au moyen de digues parallèles. On tend ainsi à produire entre les rives artificielles une *chasse* qui doit avoir la même action qu'entre les rives naturelles, et qui conduit dans les profondeurs du large les matières accumulées devant l'embouchure. Cependant les digues longitudinales sont loin de constituer une œuvre parfaite, car elles laissent subsister la cause première de la formation des barres. Le bon sens indique en effet que le banc qui existait devant l'embouchure primitive se reformera tôt ou tard en face de l'orifice nouveau. Le seul remède à cet inconvénient est de prolonger les digues suivant le relèvement du fond.

L'encaissement du courant fluvial dans la mer a réussi à l'embouchure de l'Oder, où il a porté de 7 à 18 pieds et même, sur un étroit parcours, à 24 pieds le niveau du chenal. Cette profondeur s'est maintenue à peu près invariable pendant trente-trois ans. Il convient de noter ici, pour ne négliger aucun des élémens de la question qui nous occupe, que l'Oder, avant d'atteindre la mer Baltique, décharge ses eaux dans un grand lac, le Haff, dont il sort purifié de ses alluvions. Le même genre de travail a produit des effets beaucoup moins décisifs sur le cours inférieur de la Vistule et du Rhône. La Vistule, il est vrai, se déverse dans un golfe où l'on remarque deux courans littoraux contraires qui paralysent son écoulement normal, et quant au Rhône, son embouchure principale est exposée à toute la violence du vent régnant, qui, en refoulant les eaux fluviales, active à l'orifice même la formation des ensable-mens. D'ailleurs peut-on dire que le procédé de la chasse ait été réellement expérimenté dans le golfe du Lion ? Il semble que l'on ait simplement cherché à augmenter le volume de la branche orientale du Rhône en barrant six branches secondaires ; les digues que l'on y a élevées n'ont pas été conduites jusque sur la barre, et l'on devait prévoir les conséquences de

ce plan incomplet. La masse liquide étant augmentée, les dépôts ont été plus considérables, et des bancs qui avançaient précédemment de 35 à 45 mètres par année ont atteint en 1857 un développement de plus de 200 mètres. Quoi qu'il en soit, il paraît reconnu que les embouchures du Rhône ne se prêtent pas à l'endiguement par des jetées parallèles.

L'hydrotechnique a essayé un autre mode de correction sur plusieurs grands cours d'eau : on a creusé un nouveau lit indépendant des émissaires naturels, en le faisant déboucher sur un point favorable de la côte. Les Égyptiens sur le Nil, Drusus sur le Rhin, les Vénitiens sur le Po-di-Garo, les Chinois sur le Hoang-ho, Marius sur le Rhône, ont successivement tenté de résoudre par ce moyen le problème de l'amélioration des embouchures ; mais il est évident qu'un lit latéral est sujet aux mêmes détériorations que le cours normal prolongé par des digues parallèles. L'obstacle momentanément tourné ne peut que se reproduire au bout d'un certain temps, une nouvelle barre doit surgir à l'extrémité de la voie artificielle ; dans l'un comme dans l'autre cas, les mêmes causes doivent amener les mêmes effets. L'on peut citer un exemple curieux à l'appui de ce raisonnement. La branche occidentale de la Basse-Vistule décrit, avant d'atteindre Dantzig, un angle saillant dont le sommet, il y a trente ans, n'était séparé de la mer que par une plage de 640 mètres de largeur. Napoléon Ier avait eu l'idée de percer les dunes qui rejetaient le courant vers l'ouest, afin d'ouvrir au fleuve l'issue naturelle dont l'orientation de son lit semblait indiquer la direction. Les circonstances ne permirent pas la réalisation de ce projet, et ce que l'art avait dû négliger, la nature en quelques heures l'accomplit. En 1840, lors de la débâcle du printemps, les glaces amoncelées renversèrent l'étroite barrière qui s'opposait à leur marche, et un nouveau chenal se forma. Il avait dans les premiers temps de 16 à 17 pieds de profondeur ; mais bientôt, lorsque la force des eaux diminua, une barre apparut, et s'exhaussa au point de ne plus offrir qu'un passage de 6 à 7 pieds.

Détruire la cause des atterrissemens, c'est-à-dire empêcher le charriage constant des alluvions, telle semblerait être la véritable solution de la difficulté. Les écluses sont destinées à remplir ce but, et ce système a été mis en pratique sur la Vistule, sur l'Èbre et sur le Rhône. Les ingénieurs préposés aux travaux du grand affluent de la Baltique paraissent s'en féliciter, tout en reconnaissant qu'un événement naturel leur a prêté un secours imprévu. Jusqu'en 1840, l'entretien du canal établi en aval de Dantzig était aussi pénible que coûteux, et l'on n'y obtenait qu'une profondeur de 10 pieds. A cette époque, l'irruption du fleuve, dont nous avons fait connaître la cause accidentelle, a eu pour effet de détourner la plus grande partie des sables qui se dirigeaient précédemment dans le canal, et une écluse a pu être construite au point de bifurcation de la nouvelle embouchure.

Le canal à écluse exécuté sur l'Èbre ne peut être mentionné que comme un exemple très insuffisant du genre d'ouvrages dont il s'agit ici ; il est si étroit que les bâtimens de mer ne peuvent s'y engager. Quant à celui du Rhône, il n'est pas encore achevé ; mais l'on peut en prévoir le succès. La baie du Repos, dans laquelle il doit déboucher, est en effet constamment calme ; elle a une assez grande profondeur, et les navires y trouvent un excellent ancrage. Lorsque ces diverses conditions ne peuvent être remplies, un canal à écluse ne remplace utilement une embouchure naturelle qu'autant qu'il est précédé d'un avant-port destiné à en protéger l'entrée, travail ordinairement très dispendieux. D'ailleurs, à part les frais considérables de curage que nécessite l'entretien d'une communication ainsi établie, les écluses elles-mêmes sont une entrave, puisque elles ne permettent le passage qu'à un petit nombre de bâtimens à la fois.

Quelques conclusions générales peuvent être tirées de ce court aperçu. Chaque fleuve a son régime particulier à son embouchure, et les travaux d'amélioration qu'on veut y entreprendre doivent dépendre avant tout de l'étude spéciale de ce régime. De ce que tels ouvrages ont réussi ou échoué dans tel fleuve, il ne s'ensuit pas qu'il en sera de même dans un autre fleuve,

à moins que les conditions locales ne soient à peu près identiques. Le canal indépendant des émissaires naturels et les môles longitudinaux ont d'ailleurs en eux-mêmes des avantages et des imperfections. Les considérations théoriques par lesquelles on prétend établir la supériorité du premier procédé sur le second n'ont pas toujours la sanction de l'expérience, et l'on pourrait notamment opposer aux défenseurs de cette thèse le fait suivant. Une commission française, composée d'officiers supérieurs de marine, s'est formellement prononcée, il y a quelques années, en faveur du canal à écluses actuellement en voie d'exécution sur le Bas-Rhône ; elle a rejeté l'idée d'un resserrement du fleuve au moyen de jetées parallèles. Par contre, tous les chefs des stations navales qui se sont succédé sur le Danube ont condamné hautement tout projet de canal aux embouchures, et ils ont exprimé leurs préférences pour les digues longitudinales.

Avant de trancher elle-même une question aussi importante, la commission européenne ne se contenta pas de rechercher les précédens qui pouvaient l'éclairer tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique. Elle crut devoir consulter, indépendamment de son ingénieur en chef, plusieurs experts étrangers que leur notoriété et la spécialité de leurs travaux recommandaient particulièrement à son attention. Le principe de l'endiguement prévalut dans cette enquête internationale, et, en l'adoptant par un vote sommaire, les commissaires en justifièrent ainsi dans leurs rapports individuels l'application aux bouches du Danube.

Les vents régnans de la Mer-Noire soufflent du nord et du nord-est, et produisent un courant maritime plus ou moins sensible qui longe la côte du delta et rejette les matières alluviales vers le sud. Ce phénomène est plus apparent devant la Soulina que dans les parages de la Kilia et du Saint-George. Là en effet l'on remarque que la rive droite du côté de la mer est beaucoup plus proéminente que la rive gauche, nourrie qu'elle est par les apports fluviaux qui en prolongent incessamment la saillie. Cette *chasse* naturelle devra singulièrement favoriser le dégagement du chenal lorsque le courant du fleuve aura été conduit, au moyen de jetées, vers les grands fonds avoisinans. Il n'y aura lieu de prolonger ces jetées que lorsque l'avancement *général* de la plage du delta aura porté plus au large le courant littoral, éventualité que l'on peut considérer comme lointaine.

La rade étant complètement ouverte et la côte du delta se trouvant placée sous le vent régnant, un canal latéral débouchant sur un point de cette côte serait d'un abord toujours difficile et souvent dangereux, si l'on ne construisait un avant-port suffisamment spacieux ou tout au moins un môle très étendu. Cet appendice indispensable entraînerait une dépense considérable de temps et d'argent. L'inconvénient des écluses serait d'ailleurs une objection bien plus sérieuse, car les navires se présentent aux embouchures du fleuve à des époques périodiques, et souvent plus de cent voiles attendent le vent favorable pour s'engager dans le chenal. L'on substituerait par l'établissement d'un canal une porte étroite à la voie large qui existe aujourd'hui et dont on veut faciliter l'accès au commerce de toutes les nations. La clé du Danube serait réellement entre les mains de son riverain inférieur, privilège qui ne rappellerait que trop le régime dont le congrès de Paris a entendu affranchir la navigation européenne.

Ces argumens ne rencontrèrent de prime abord aucune contradiction, et la solution technique dont ils tendaient à démontrer l'efficacité fut même formellement approuvée par plusieurs cabinets. Cependant l'on n'était point d'accord au sein de la commission européenne sur le choix de l'embouchure que l'on approprierait définitivement à la navigation, et cette scission menaçait d'être de longue durée, Pour gagner du temps, l'on résolut d'exécuter des travaux provisoires à la bouche de Soulina, la seule des trois branches qui fût fréquentée par les bâtimens de mer. Ces travaux devaient consister en deux digues parallèles, composées chacune de deux rangées de pilotis serrés, dont la base, du côté intérieur, serait protégée contre les affouillemens par des pierres perdues.

La campagne s'ouvrit le 20 avril 1858. Elle était à peine commencée que l'ordre fut donné à quatre commissaires d'en provoquer la suspension. Un comité spécial d'ingénieurs s'était constitué à Paris sur l'initiative du gouvernement britannique, et avait déclaré que le système du canal devait être préféré. Les membres de la commission européenne, s'inspirant de leur responsabilité et convaincus qu'ils étaient dans la bonne voie, répliquèrent aux objections qui leur étaient si inopinément opposées, et après de longs délais ils obtinrent gain de cause, quoique les quatre gouvernement représentés dans le comité de Paris eussent annoncé d'avance qu'ils ratifieraient la décision des arbitres consultés par eux.

Malgré les difficultés financières qui vinrent périodiquement en arrêter le cours, les travaux furent achevés le 31 juillet 1861, c'est-à-dire six mois avant l'époque que l'ingénieur en chef de la commission avait primitivement fixée. La digue de gauche ou du nord avait une longueur de 4,631 pieds anglais, et se terminait vers le large par un musoir surmonté d'un phare de petite dimension. L'étendue de la digue du sud était de 3,000 pieds. Il avait été employé à la construction de ces deux ouvrages 12,000 pilotis, 68,000 mètres cubes de pierres d'enrochement et 2,200,000 francs. La navigation n'eut pas d'ailleurs à en attendre l'entier développement pour en éprouver les bons effets. Au commencement de l'année 1860, la digue du nord s'avançait à une distance de 3,000 pieds du rivage, tandis que la digue du sud n'avait pas atteint 500 pieds, et ne pouvait dès lors contribuer en rien à diriger le courant fluvial. La profondeur de la passe, qui, au début de la campagne, n'était que de 9 pieds anglais, s'éleva cependant au mois d'avril à 14 pieds, amélioration qui dut être exclusivement attribuée à l'action de la digue du nord. Lorsque la digue du sud fut complétée, on constata un fond de 17 pieds. La moyenne a été de 16 pieds 1/2 à 17 pieds depuis cette époque jusqu'aujourd'hui, c'est-à-dire pendant une période de près de dix ans.

Les travaux de Soulina furent inaugurés publiquement par la commission européenne le 3 septembre 1861. Au banquet qui eut lieu à cette occasion, le commandant de la station navale française, le capitaine de vaisseau Halligon, se faisant l'interprète de ses collègues étrangers, adressa aux commissaires les paroles suivantes : « Il est dans la vie d'un marin, déjà si pleine d'émotions, un moment terrible ; c'est celui où, après avoir usé toutes ses forces dans une lutte contre la mer, son implacable ennemie, il se voit contraint à céder devant elle et à chercher un refuge contre sa fureur. Ce refuge, messieurs, si rare dans la Mer-Noire, introuvable de Constantinople à Odessa, vous venez de nous l'ouvrir ici même. Il y a quelques jours à peine, par une mer déchaînée, un paquebot français se présentait devant la passe. Son vaillant capitaine jette les yeux sur le phare ; il aperçoit le n° 17 (ce bienheureux 17 que nos canons ont salué, je vous le jure, avec joie aujourd'hui), et sans hésitation il donne entre les digues et franchit sans difficulté cette barre sur laquelle, il y a quelques mois à peine, il se serait infailliblement perdu. Oui, messieurs, bien des fois votre nom et celui de votre honorable ingénieur seront bénis par de pauvres marins qui auront trouvé dans Soulina un refuge assuré, et même, après les si justes éloges que le commerce du monde entier vient de vous accorder par l'organe de ses représentans consulaires, je suis bien convaincu que ces bénédictions ne seront pas la moins douce de vos récompenses. »

En même temps que disparaissait à l'embouchure l'obstacle principal contre lequel on avait vainement lutté jusqu'alors, le cours intérieur de la Soulina était l'objet des différentes améliorations locales que commande l'état d'un fleuve abandonné à lui-même. Il n'y a pas lieu de les énumérer ici.

La commission arrivait ainsi au terme de la première période de son activité. Il devenait urgent, dans ces circonstances, de déterminer l'embouchure qui serait définitivement ouverte à la navigation. Après de longues délibérations, dans lesquelles les gouvernemens eurent plus d'une fois à intervenir, l'on se décidait à renoncer au Saint-George, qui avait eu les plus ardens défenseurs, et il fut convenu que l'on procéderait à la transformation des digues de

Soulina en ouvrages permanens. A cet effet, on commença en 1857 à consolider la digue du nord au moyen de blocs de béton[1], et quant à la digue du sud, qui s'était partiellement incorporée à la terre ferme, on jugea opportun de la prolonger de 500 pieds et de fortifier simplement ses enrochemens sur une distance de 1,600 pieds. Enfin, sur le parcours du fleuve, on ouvrit une tranchée destinée à supprimer une double courbe, et l'on projeta une série de corrections qui devront porter le niveau fluvial à une hauteur minimum de 15 pieds.

Tous ces travaux complémentaires occuperont l'année 1870 ; il n'y a pas à douter qu'ils ne soient menés à bonne fin, et l'on peut dès maintenant constater le plein succès de l'œuvre technique entreprise aux embouchures du Danube sous les auspices des gouvernemens signataires du traité de Paris. Les délégués européens, dont on ne contestera pas l'énergique persévérance, ont trouvé dans l'accomplissement de leur mandat commun les plus utiles collaborateurs. Parmi les nombreux agens qu'ils ont associés dès le principe à leur mission, il convient de citer comme les plus distingués l'ingénieur anglais sir Charles Hartley et le secrétaire français, M. Edmond Mohler.

III

Lorsque la commission européenne vint se constituer à Galatz, la Russie n'avait point encore abandonné le delta du Danube, quoiqu'elle eût renoncé depuis plus de huit mois à la possession de ce territoire. Cependant le port même de Soulina avait été évacué peu après la guerre, et, comme nous l'avons vu, l'Autriche, qui avait envahi les principautés moldo-valaques, s'était provisoirement emparée de la seule embouchure accessible à la navigation maritime. En présence de cette double occupation de fait, la Turquie s'était abstenue de toute intervention, n'osant d'ailleurs trancher elle-même une question de souveraineté que le traité de Paris avait laissée en suspens. A défaut d'une autorité légale, le pouvoir militaire déployait toutes ses rigueurs ; l'arbitraire le disputait souvent au désordre, et le commerce était privé des garanties les plus élémentaires de sécurité ; car si les difficultés naturelles que présentait l'embouchure favorisaient les déprédations des aventuriers qui peuplaient Soulina, l'absence d'une police efficace sur le parcours intérieur du fleuve permettait les actes de baraterie les plus éhontés : vols, naufrages, assassinats, étaient des incidens ordinaires, et ils restaient souvent impunis, faute, d'un contrôle sérieux et d'une : répression intelligente.

Les commissaires ne pouvaient entreprendre leurs travaux au milieu d'une pareille confusion. Sur leurs représentations, les gouvernemens leur reconnurent le droit de réglementer la navigation sur le Danube maritime, et un arrangement direct avec la Turquie, à laquelle le delta venait d'être formellement cédé, plaça dans une certaine mesure les autorités territoriales sous leur dépendance. Dès lors, tout en poursuivant sa tâche technique, la commission européenne procéda graduellement à une réforme générale du régime de la navigation danubienne, et à cet effet édicta une série de lois qui, dûment coordonnées et réunies plus tard en un seul instrument, furent l'objet d'une convention signée le 2 novembre 1865. Cet acte spécial ne se prête pas à l'analyse ; mais il mérite d'être mentionné ici comme un élément important du droit public moderne relatif aux fleuves internationaux. Il doit d'ailleurs être considéré comme le complément des améliorations que nous avons brièvement décrites, et dont il nous reste à indiquer en traits généraux, mais avec toute la précision que comporte une pareille étude, les résultats économiques.

[1] Ce travail est terminé aujourd'hui.

Quelques chiffres puisés dans des recueils officiels feront comprendre de prime abord la valeur de l'œuvre accomplie, tout en mettant en lumière les nombreux intérêts qui s'y rattachent. Les digues construites à Soulina ont eu pour effet d'élever à une moyenne de 16 1/2 à 17 pieds la profondeur de l'embouchure, qui variait précédemment entre 8 et 10 pieds. Dans le cours du fleuve, le chenal, qui n'offrait en certains endroits que 8 pieds, se maintient aujourd'hui à un niveau *minimum* de 12 pieds. Grâce à ces changements, les bâtiments de mer ne sont plus d'ordinaire dans la nécessité de recourir aux allèges, et ils réalisent sous ce rapport une économie que des calculs consciencieux permettent de fixer à 26 centimes par hectolitre[2]. En multipliant par ce facteur 8,400,000 hectolitres, qui représentent la moyenne des quantités de céréales exportées par le Bas-Danube pendant les années 1865 à 1868, on constate que les ouvrages successivement exécutés par la commission européenne ont diminué les frais de navigation sur le parcours maritime du fleuve d'une somme annuelle de plus de 2 millions de francs, Ce bénéfice, qui sera beaucoup plus considérable lorsque, dans un avenir prochain, le bras de Soulina aura partout une profondeur constante de 15 pieds au moins, ne parait pas contestable, et tout au plus peut-on en discuter la répartition entre les divers agents auxquels il est acquis. Sous ce rapport, le producteur moldo-valaque est le plus favorisé, sans qu'il semble se douter d'un privilège dont il jouit à titre gratuit. L'excédant des récoltes qu'il peut livrer à l'étranger n'est pas en effet assez important pour influencer d'une manière sensible les prix courants dans les grands centres de consommation. La Roumanie subit nécessairement les fluctuations des principaux marchés de France et d'Angleterre, auxquels elle envoie son contingent, et où se déversent les grains de la Russie, de l'Allemagne septentrionale, de l'Égypte et de l'Amérique du Nord. Le propriétaire doit ainsi s'accommoder des conditions que lui fait le négociant aux lieux d'origine, et celui-ci peut lui offrir un prix d'autant plus élevé que la marchandise se trouve moins grevée par les frais d'expédition. Il n'est pas hors de propos de noter ici que les principautés n'ont pris aucune part aux dépenses qui leur ont assuré un débouché facile sur la mer, et qu'en se décidant à l'entreprise féconde dont les Roumains profitent le plus, les états garants de leurs droits politiques n'ont mis aucun prix à leur libéralité.

L'avantage de l'agriculteur se concilie d'ailleurs avec celui du négociant qui traite avec lui. L'un gagne sans doute plus que l'autre à l'abaissement des taxes diverses que supporte l'instrument de transport, et cette différence s'explique par la concurrence qui s'établit dans les ports d'exportation. Cependant la rivalité dans la demande a ses limites, et il est raisonnable de supposer qu'en général l'acquéreur se réserve une partie de la rémunération qui résulte d'un tarif de navigation réduit. Le commerce proprement dit est intéressé à bien d'autres titres aux innovations successives dues à l'activité des commissaires européens. L'emploi forcé des allèges, de même que l'absence de toute police fluviale, ne lui était pas moins nuisible qu'aux armateurs, car les cargaisons qu'il livrait momentanément à ces embarcations d'emprunt étaient l'objet d'une rapine organisée, et arrivaient ordinairement à l'embouchure diminuées de 7 à 8 pour 100. Le blé confié aux allèges était exposé à d'autres dangers : ou il était mouillé par l'embrun lors de son transbordement en rade, ou il s'échauffait dans le port, tandis que les bâtiments qui devaient le recevoir attendaient en mer pendant des semaines et des mois un temps propice pour le rechargement. Le négociant est aujourd'hui à l'abri de tous ces préjudices par l'effet du contrôle sévère qui préside aux opérations accidentelles d'allèges, comme aussi et surtout par suite de l'augmentation de

[2] Un navire de 400 tonneaux payait autrefois, pour frais d'allégé, de phare et de pilotage, 3,821 francs. Il n'acquitte plus aujourd'hui en moyenne que 1,605 fr., soit 2,126 francs de moins. Un navire de 400 tonneaux porte à peu près 8,140 hectolitres.

profondeur, qui permet aux plus grands navires de compléter leur cargaison dans le port même de Soulina.

La perte de temps que le manque d'allégés occasionnait fréquemment à la navigation, qui était pour l'armateur la cause d'un surcroît de frais notable, devenait parfois désastreuse pour le négociant exportateur. Au mois d'août 1855, deux bâtimens furent chargés pour l'Angleterre par une maison de Galatz, et partirent de ce port à cinq jours d'intervalle. Le premier arrivait à destination au mois de novembre suivant, et la vente de sa cargaison produisit un bénéfice de 20,000 francs. Le second fut retenu quatre mois à Soulina et n'atteignit l'Angleterre qu'au mois de juin 1856. Le prix des grains avait baissé, et la marchandise ne put être écoulée qu'avec une perte de 87,000 francs.

Le nombre croissant des bateaux à vapeur de grand échantillon a du reste contribué à la rapidité des opérations commerciales. En 1861, il n'est sorti du fleuve, à part les paquebots périodiques des compagnies postales, que 57 *steamers* jaugeant 17,324 tonneaux. En 1868, on en comptait déjà 334 d'une capacité totale de 145,687 tonneaux. La portée moyenne de ces bâtimens étant de plus de 400 tonneaux, ils n'auraient pu entrer dans le Danube avant la construction des digues de Soulina. L'on peut ajouter enfin que la facilité avec laquelle les navires prennent aujourd'hui la mer permet à l'expéditeur de disposer plus tôt de la valeur de sa marchandise et de faire ainsi un emploi plus fréquent et plus utile de ses capitaux. Si le profit du négociant n'est pas moins certain que celui du producteur aux pays d'origine, peut-on affirmer que l'armateur participe également aux bienfaits du régime inauguré par la commission européenne ? Il convient de relever ici que, si les navires sont exposés à moins de frais depuis que le secours de l'allège leur est inutile, les conditions de leur affrètement sont devenues relativement moins avantageuses, c'est-à-dire que le nolis a baissé depuis 1861 dans une proportion plus considérable[3]. Il semblerait résulter de cette comparaison que, loin d'avoir gagné aux améliorations réalisées à l'embouchure, la navigation proprement dite y aurait perdu. Une pareille conclusion ne serait cependant pas justifiée, et l'on n'est point réduit pour la combattre à objecter que les armateurs n'enverraient pas leurs bâtimens dans le Danube, s'ils n'y trouvaient pas leur compte. Déjà les données qui précèdent signalent quelques-unes des réformes qui profitent aussi bien aux armateurs qu'aux négocians exportateurs. Les expéditions ne dépendent plus en général des allèges, elles en sont plus régulières et plus promptes. Indépendamment des charges diverses dont il est ainsi exempt, le navire peut fournir une plus grande somme de travail utile en accomplissant dans l'année de plus fréquentes intercourses. Celui qui l'exploite évalue désormais avec une exactitude suffisante les dépenses de chaque campagne ; il ne se livre plus, comme autrefois, à une entreprise essentiellement aléatoire[4]. Il lui est permis désormais d'augmenter son tonnage, tout en réduisant ainsi ses frais généraux[5]. Enfin il trouve le plus souvent un fret pour les voyages d'arrivée, qui s'effectuent ordinairement sur lest, précieuse compensation qu'il doit en grande partie à la commission européenne, dont les travaux ont contribué au développement du commerce et de l'industrie dans les contrées danubiennes. Ici se présente un dernier et important progrès dont l'armateur plus que tout autre doit se féliciter. Les sinistres étaient nombreux et presque toujours inévitables. On l'a dit, à l'époque où la profondeur de l'embouchure dépassait rarement 10 pieds, la plupart des navires qui venaient charger dans les ports de Moldo-Valachie étaient obligés de s'alléger d'une partie et quelquefois de la totalité de leur cargaison pour gagner la mer, et durant le temps nécessaire

[3] Il y a une différence en moins de 1 shilling 1/2 par quarter.

[4] Le prix du remorquage sur la barre variait précédemment de 100 à 1,200 francs par navire, et les frais d'allégé de 90 à 1,000 francs par 1,000 *kilés* de Constantinople.

[5] Des bâtimens de 400 tonneaux apparaissaient rarement dans le Danube ; on en voit aujourd'hui de plus de 1,000 tonneaux

pour reprendre leur marchandise ils restaient exposés à toutes les éventualités atmosphériques sur une rade complètement ouverte et en vue d'une côte basse située sous le vent. Les tempêtes de la Mer-Noire viennent ordinairement du nord et du nord-est ; elles sont soudaines, et le baromètre de Soulina n'en annonce point l'approche. Elles portent sur une plage qui n'offrait précédemment aucun point accessible, et dans de pareilles circonstances le navire surpris par l'ouragan ne pouvait se relever pour tenir la haute mer ; il était condamné au naufrage, et ses allèges avaient souvent le même sort. Le 6 novembre 1855, 30 bâtimens étaient ancrés devant Soulina avec une soixantaine d'allégés ; un violent coup de. vent les jeta tous à la côte, près de 300 hommes périrent dans ce désastre. Il est à remarquer que l'exportation de la récolte de Moldo-Valachie a lieu particulièrement durant les mois de septembre et d'octobre, qui sont ordinairement orageux. Aujourd'hui Soulina est sans contredit le meilleur port de la côte occidentale de la Mer-Noire ; les naufrages y sont plus rares [6], et, grâce aux secours que la commission y a organisés, l'on n'aperçoit plus dans la rade foraine ces carcasses de navires et ces mâts désemparés qui lui donnaient de loin l'aspect sinistre d'un cimetière mouvant.

Cependant la Mer-Noire est toujours inhospitalière, et, quelque assuré qu'il soit d'un nouveau refuge contre ces surprises, le navigateur méditerranéen ne quitte pas sans appréhension les rives tutélaires du détroit de Constantinople. Ne pourrait-on du moins, avant sa traversée, l'avertir des dangers prochains en lui signalant de loin les signes précurseurs des ouragans ? N'a-t-on pas constaté que la terrible tempête du 14 novembre 1854, qui a causé tant de ravages parmi les flottes anglo-françaises, avait mis trois jours pour traverser l'Europe de l'ouest à l'est ? Une station météorologique avait été fondée à Soulina en 1857 ; ne pouvait-elle contribuer à prévenir de pareils accidens en se reliant avec les diverses stations centrales du continent ? Ces questions furent posées au sein de la commission européenne, et après avoir consulté les directeurs des observatoires de Londres, de Paris, de Vienne et de Saint-Pétersbourg, l'on se décidait à provoquer l'organisation, sur les côtes de la Mer-Noire, d'un système de communications télégraphiques analogue à celui qui existe entre les grands ports des principaux états maritimes, et qui a pour but d'annoncer aux navigateurs, deux ou trois jours à l'avance, les résultats probables des variations atmosphériques. Les commissaires ne se sont point dissimulé les difficultés que devait rencontrer dans ces parages lointains l'exécution d'un pareil projet, il appartenait d'ailleurs aux gouvernemens intéressés de les résoudre, et il est permis de croire qu'un jour viendra où, grâce à leur sollicitude, le *Pont-Euxin*, devenu moins redoutable, ne mentira plus à son nom.

IV

Aux conférences de Vienne de 1855, lorsque les délibérations furent portées sur le second point des préliminaires de paix, le plénipotentiaire d'Autriche suggéra plusieurs dispositions qui devaient, selon lui, assurer d'une manière efficace la liberté de la navigation du Danube. La Russie, nous l'avons dit, était à cette époque son principal objectif, et, comme il lui supposait des vues contraires à l'affranchissement du fleuve, il réclama en faveur de la commission riveraine, dont l'activité devait alors s'exercer sur le delta et sur ses embouchures, les attributions les plus étendues. Cette commission devait agir en *syndicat européen*. L'emploi de ce terme inusité dans le langage diplomatique avait aux yeux du plénipotentiaire impérial une grande portée, et l'intention qu'il y rattachait n'a point échappé de prime abord à la clairvoyance du prince Gortchakof ; la *souveraineté* même de son gouvernement était mise en question. Comme conséquence des privilèges qui auraient été

[6] Pendant les six années antérieures aux travaux, on a compté 128 naufrages, soit 21 par an. Pendant les huit années subséquentes, il n'y en a eu que 59, soit 8 par an.

concédés à la commission riveraine en sa qualité de syndicat, le delta du Danube devait être *neutralisé*, et la Russie n'aurait conservé que la juridiction sur ses propres sujets. A défaut de cette importante restriction, les commissaires auraient joui, dans l'acception la plus large, des bénéfices de l'*exterritorialité*.

Lorsque la Russie abandonna complètement le delta, l'Autriche, dont le but était dépassé, revint d'autant plus facilement sur ses premières exigences que les puissances occidentales, ainsi que nous l'avons mentionné, avaient jugé bon de substituer leur action sur le Bas-Danube à celle des états riverains. Cependant l'expérience prouva bientôt qu'en isolant le delta de tout contact avec la Russie, on n'avait point écarté les obstacles qui en entravaient l'amélioration. Nous ne relaterons point ici les circonstances qui amenèrent peu à peu la majorité des parties contractantes à revendiquer en faveur de leurs commissaires la plupart des immunités qui, dans le principe, devaient garantir leur indépendance vis-à-vis de la Russie.

D'après les actes du congrès de Vienne de 1815, les commissions préposées aux fleuves « conventionnels » se composent exclusivement de mandataires des états riverains. Purement délibératives, elles ont à discuter et à « recommander » les dispositions qu'elles jugent nécessaires dans l'intérêt de la navigation commune. Ces dispositions ne sont obligatoires qu'autant qu'elles ont été ratifiées par tous les gouvernemens associés, et ce sont les autorités locales qui poursuivent à l'exécution. Le droit de surveillance générale et de contrôle qui appartient, à la délégation des puissances limitrophes n'a pas ordinairement d'autre sanction que celle qui résulte de la faculté de correspondre avec les différons pouvoirs provinciaux, et de leur adresser des représentations. Cette délégation ne peut promulguer directement ni lois ni ordonnances.

Il n'en est pas ainsi pour la commission danubienne, et c'est là un des premiers traits qui la distinguent des autres commissions fluviales. Formée en majorité d'agens étrangers, elle est à la fois délibérative et exécutive. Comme corps délibérant, il n'est aucune question touchant la marine marchande sur le Bas-Danube dont l'examen lui soit interdit. Elle élabore les règlemens de police et de navigation, les tarifs et les plans des ouvrages dont elle reconnaît l'opportunité ; une fois votés, ces projets deviennent obligatoires, et la publication en est faite par la commission elle-même et en son propre nom. Elle s'est adjoint, pour l'assister dans cette tâche spéciale, un secrétaire-général, un ingénieur en chef et plusieurs autres employés dont les gouvernemens lui ont laissé le choix, et qu'elle révoque librement. Comme autorité exécutive, les puissances lui ont reconnu une partie des droits d'une administration souveraine, en lui confiant l'application de ses propres règlemens, de ses tarifs et de ses plans d'amélioration fluviale. A cet effet, elle a sous ses ordres immédiats un nombreux personnel de différentes spécialités, et notamment 1 inspecteur-général, 4 sous-inspecteurs, 1 capitaine de port et 1 percepteur des taxes de navigation. Ces derniers agens ont un caractère public et prêtent serment entre les mains des commissaires. Des bâtimens de guerre stationnés aux embouchures concourent à l'action commune des délégués européens en contraignant les navires de leur nationalité à l'observation des règlemens émanés de la commission. Celle-ci participe, même dans son étroit ressort, aux fonctions des trois pouvoirs qui représentent un état ; non-seulement elle prépare et promulgue des lois qui régissent les marines de toutes les nations, et dont elle surveille et assure elle-même l'exécution, mais elle poursuit encore les infractions commises à ces lois. Elle a en effet, comme tribunal supérieur, le droit d'annuler, de réformer ou de confirmer les sentences prononcées au nom du sultan par l'inspecteur-général du Bas-Danube et par le capitaine du port de Soulina en leur qualité de juges de première instance. Ses arrêts sont définitifs, et la France a même admis le principe qu'ils pourraient être valables en pays étranger.

A certains égards, la commission a quelques-uns des attributs d'un gouvernement autonome. Elle traite parfois sans intermédiaires avec les états voisins. Un *arrangement* est intervenu

entre elle et la Turquie pour régler ses rapports avec les autorités locales. Elle a passé deux conventions télégraphiques avec l'administration roumaine en conférant dans cette circonstance ses pleins pouvoirs à l'un de ses membres, et des négociations directes ont été engagées à Bucharest au sujet de l'application d'un règlement de police dans les eaux moldo-valaques. Elle a ses revenus publics, qui s'élèvent en moyenne à 900,000 francs par année, et dont elle détermine l'emploi par un budget officiellement publié dans chaque état. Elle contracte des emprunts, soit avec des établissemens financiers, soit au moyen d'obligations qu'elle émet sur place. Les sommes qu'elle a ainsi successivement réalisées forment un capital d'environ 8 millions de francs. Elle dispose pour ses travaux de terrains de plus de 150,000 mètres de superficie ; les immeubles dont elle est propriétaire, tant à Toultcha qu'à Soulina, peuvent être évalués à 1 million de francs. Elle possède 3 bateaux à vapeur et de nombreux chalands de remorque. Ces bâtimens portent un pavillon spécial reconnu par la plupart des puissances signataires du traité de Paris et notamment par la France. Leurs papiers de bord sont délivrés par la commission. N'étant justiciable d'aucun tribunal local, la commission européenne a recours à l'arbitrage en cas de contestation entre elle et des particuliers. L'article 3 de l'*arrangement* stipulé avec la Turquie disposait « que les consuls établis sur le Bas-Danube ne pourraient s'immiscer ni dans les affaires qui se rattachent directement à l'exécution des règlements publics émanés de la commission, ni dans les rapports de celle-ci avec ses employés. Des réserves seront faites à cet égard dans les *exequatur* délivrés par la Sublime-Porte auxdits agents consulaires. » L'on n'a pu toutefois s'entendre sur l'application de cette clause, quoiqu'elle ait été unanimement approuvée.

Toutes ces prérogatives, contraires au droit commun et qui tendent à constituer un véritable état dans l'état, peuvent paraître exorbitantes, si l'on n'en cherche l'origine que dans les énonciations générales du traité de Paris. En se plaçant à ce point de vue étroit, l'on s'étonne sans doute de la transformation qu'a subie la commission déléguée sur le Bas-Danube en 1856 ; mais, si l'on prend en considération les circonstances exceptionnelles où les agens européens ont dû accomplir leur mandat, l'on se convaincra que l'indépendance à laquelle ils ont aspiré dès leur début était légitime et nécessaire. Ils ont d'ailleurs mérité la confiance de leurs commettans, et les privilèges dont ils jouissent depuis plus de douze ans ont essentiellement concouru au succès de leurs travaux.

Le congrès international récemment réuni au Caire a exprimé le vœu que le canal de Suez fût neutralisé. Quelques publicistes sont allés plus loin en réclamant pour la compagnie qui a présidé au percement de l'isthme une autonomie analogue à celle dont jouissait autrefois la compagnie anglaise des Indes ; comme celle-ci, elle aurait son territoire propre, ses finances spéciales et ses lois. Il ne nous appartient pas d'examiner ici la portée pratique de cette idée ; mais, si les circonstances en justifiaient un jour l'adoption, peut-être trouverait-on dans les faits que nous venons de relater quelques précédens dignes d'attention.

Nous ne pouvons terminer cet exposé sans mentionner une dernière et importante disposition à laquelle est subordonné l'entretien des ouvrages comme le développement des réformes administratives qui constituent l'œuvre du congrès de Paris. Il paraît urgent d'écarter les difficultés politiques qui ont empêché depuis 1857 la convocation de la commission *riveraine* du Danube. La commission européenne, à la veille de se dissoudre, doit d'autant plus se préoccuper de sa succession qu'elle laissera des dettes payables à longues échéances.

The Geographical Journal. No. 4. APRIL, 1904. VOL. XXIII. **THE GEOGRAPHICAL PIVOT OF HISTORY.* By H. J. MACKINDER, M.A., Reader in Geography in the University of Oxford; Director of the London School of Economics and Political Science.**

WHEN historians in the remote future come to look back on the group of centuries through which we are now passing, and see them fore-shortened, as we to-day see the Egyptian dynasties, it may well be that they will describe the last 400 years as the Columbian epoch, and will say that it ended soon after the year 1900. Of late it has been a common-place to speak of geographical exploration as nearly over, and it is recog-nized that geography must be diverted to the purpose of intensive survey and philosophic synthesis. In 400 years the outline of the map of the world has been completed with approximate accuracy, and even in the polar regions the voyages of Nansen and Scott have very narrowly reduced the last possibility of dramatic discoveries. But the opening of the twentieth century is appropriate as the end of a great historic epoch, not merely on account of this achievement, great though it be. The missionary, the conqueror, the farmer, the miner, and, of late, the engineer, have followed so closely in the traveller's footsteps that the world, in its remoter borders, has hardly been revealed before we must chronicle its virtually complete political appropriation. In Europe, North America, South America, Africa, and Australasia there is scarcely a region left for the pegging out of a claim of ownership, unless as the result of a war between civilized or half-civilized powers. Even in Asia we are probably witnessing the last moves of the game first played by the horsemen of Yermak the Cossack and the shipmen of Vasco da Gama. Broadly speaking, we may contrast the Columbian epoch with the age which preceded it, by describing its essential characteristic as the expansion of Europe against almost negligible resistances, whereas mediaeval Christendom was pent into a narrow region and threatened by external barbarism. From the present time forth, in the post-Columbian age, we shall again have to deal with a closed political system, and none the less that it will be one of world-wide scope. Every explosion of social forces, instead of being dissipated in a surrounding circuit of unknown space and barbaric chaos, will be sharply re-echoed from the far side of the globe, and weak elements in the political and economic organism of the world will be shattered in consequence. There is a vast difference of effect in the fall of a shell into an earthwork and its fall amid the closed spaces and rigid structures of a great building or ship. Probably some half-conscious-ness of this fact is at last diverting much of the attention of statesmen in all parts of the world from territorial expansion to the struggle for relative efficiency. It appears to me, therefore, that in the present decade we are for the first time in a position to attempt, with some degree of completeness, a correlation between the larger geographical and the larger historical generalizations. For the first time we can perceive something of the real proportion of features and events on the stage of the whole world, and may seek a formula which shall express certain aspects, at any rate, of geographical causation in universal history. If we are fortunate, that formula should have a practical value as setting into perspective some of the competing forces in current international politics. The familiar phrase about the westward march of empire is an empirical and fragmentary attempt of the kind. I propose this evening describing those physical features of the world which I believe to have been most coercive of human action, and presenting some of the chief phases of history as organically

connected with them, even in the ages when they were unknown to geography. My aim will not be to discuss the influence of this or that kind of feature, or yet to make a study in regional geo-graphy, but rather to exhibit human history as part of the life of the world organism. I recognize that I can only arrive at one aspect of the truth, and I have no wish to stray into excessive materialism. Man and not nature initiates, but nature in large measure controls. My concern is with the general physical control, rather than the causes of universal history. It is obvious that only a first approximation to truth can be hoped for, I shall be humble to my critics. The. late Prof. Freeman held that the only history which counts is that of the Mediterranean and European races. In a sense, of course, this is true, for it is among these races that have originated the ideas which have rendered the inheritors of Greece and Rome dominant throughout the world. In another and very important sense, however, such a limitation has a cramping effect upon thought. The ideas which go to form a nation, as opposed to a mere crowd of human animals, have usually been accepted under the pressure of a common tribu-lation, and under a common necessity of resistance to external force. The idea of England was beaten into the Heptarchy by Danish and Norman conquerors; the idea of France was forced upon competing Franks, Goths, and Romans by the Huns at Chalons, and in the Hundred Years' War with England; the idea of Christendom was born of the Roman persecutions, and matured by the Crusades; the idea of the United States was accepted, and local colonial patriotism sunk, only in the long War of Independence; the idea of the German Empire was reluctantly adopted in South Germany only after a struggle against France in comradeship with North Germany. What I may describe as the literary conception of history, by concentrating attention upon ideas and upon the civilization which is their outcome, is apt to lose sight of the more elemental movements whose pressure is commonly the exciting cause of the efforts in which great ideas are nourished. A repellent personality performs a valuable social function in uniting his enemies, and it was under the pressure of external barbarism that Europe achieved her civilization. I ask you, therefore, for a moment to look upon Europe and European history as subordinate to Asia and Asiatic history, for European civilization is, in a very real sense, the outcome of the secular struggle against Asiatic invasion. The most remarkable contrast in the political map of modern Europe is that presented by the vast area of Russia occupying half the Continent and the group of smaller territories tenanted by the Western Powers. From a physical point of view, there is, of course, a like contrast between the unbroken lowland of the east and the rich complex of mountains and valleys, islands and peninsulas, which together form the remainder of this part of the world. At first sight it would appear that in these familiar facts we have a correlation between natural environment and political organization so obvious as hardly to be worthy of description, especially when we note that throughout the Russian plain a cold winter is opposed to a hot summer, and the conditions of human existence thus rendered additionally uniform. Yet a series of historical maps, such as that contained in the Oxford Atlas, will reveal the fact that not merely is the rough coincidence of European Russia with the Eastern Plain of Europe a matter of the last hundred years or so, but that in all earlier time there was persistent re-assertion of quite another tendency in the political grouping. Two groups of states usually divided the country into northern and southern political systems. The fact is that the orographical map does not express the particular physical contrast which has until very lately controlled human movement and settlement in Russia. When the screen of winter snow

fades northward off the vast face of the plain, it is followed by rains whose maximum occurs in May and June beside the Black sea, but near the Baltic and White seas is deferred to July and August. In the south the later summer is a period of drought. As a consequence of this climatic regime, the north and north-west were forest broken only by marshes, whereas the south and south-east were a boundless grassy steppe, with trees only along the rivers. The line separating the two regions ran diagonally north-eastward from the northern end of the Carpathians

EASTERN EUROPE BEFORE THE 19TH CENTURY,
(AFTER DRUDE IN BERGHAUS' PHYSICAL ATLAS.)

to a point in the Ural range nearer to its southern than to its northern extremity. Moscow lies a little to north of this line, or, in other words, on the forest side of it. Outside Russia the boundary of the great forest ran westward almost exactly through the centre of the European isthmus, which is 800 miles across between the Baltic and the Black seas. Beyond this, in Peninsular Europe, the woods spread on through the plains of Germany in the north, while the steppe lands in the south turned the great Transylvanian bastion of the Carpathians, and extended up the Danube, through what are now the cornfields of Roumania, to the Iron Gates. A detached area of steppes, known locally as Pusstas, now largely cultivated, occupied the plain of Hungary, ingirt by the forested rim of Carpathian and Alpine mountains. In all the west of Russia, save in the far north, the clearing of the forests, the drainage of

POLITICAL DIVISIONS OF EASTERN EUROPE
AT THE TIME OF THE 3RD CRUSADE,
(AFTER THE OXFORD HISTORICAL ATLAS.)

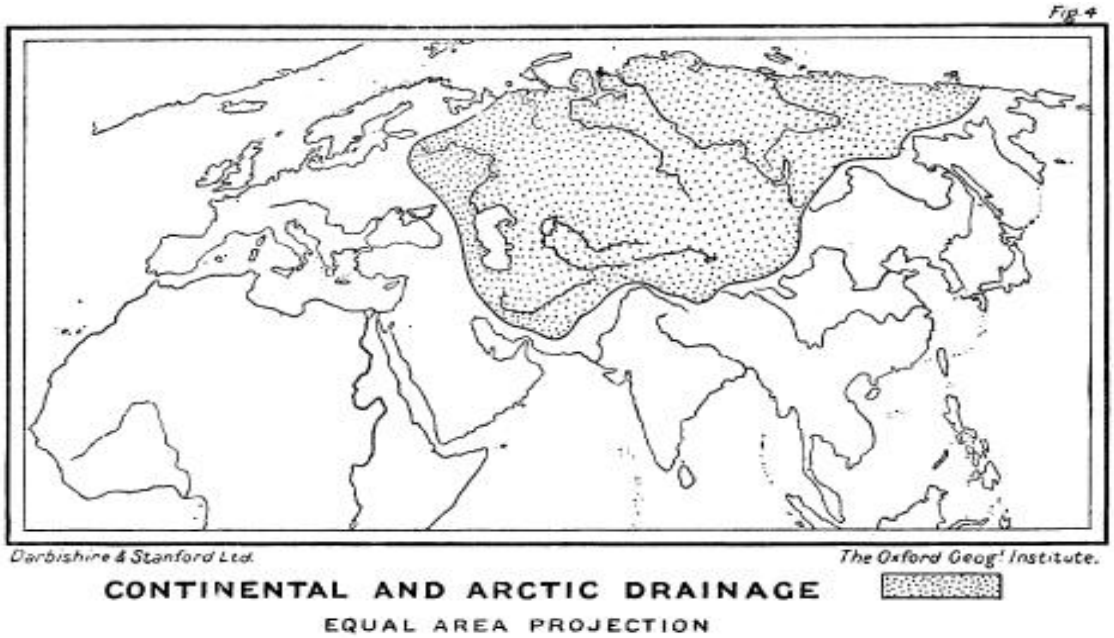
the marshes, and the tillage of the steppes have recently averaged the character of the landscape, and in large measure obliterated a distinction which was formerly very coercive of humanity. The earlier Russia and Poland were established wholly in the glades of the forest. Through the steppe on the other hand there came from the unknown recesses of Asia, by the gateway between the Ural moun-tains and the Caspian sea, in all the centuries from the fifth to the sixteenth, a remarkable succession of Turanian nomadic peoples-- Huns, Avars, Bulgarians, Magyars, Khazars, Patzinaks, Cumans, Mongols, Kalmuks. Under Attila the Huns established themselves in the midst of the Pusstas, in the uttermost Danubian outlier of the steppes, and thence dealt blows northward, westward, and south-ward against the settled peoples of Europe. A large part of modern

POLITICAL DIVISIONS OF EASTERN EUROPE
AT THE ACCESSION OF CHARLES V.
(AFTER THE OXFORD HISTORICAL ATLAS)

history might be written as a commentary upon the changes directly or indirectly ensuing from these raids. The Angles and Saxons, it is quite possible, were then driven to cross the seas to found England in Britain. The Franks, the Goths, and the Roman provincials were compelled, for the first time, to stand shoulder to shoulder on the battlefield of Chalons, making common cause against the Asiatics, who were unconsciously!,w elding together modern France. Venice was founded from the destruction of Aquileia and Padua; and even the Papacy owed a decisive prestige to the successful mediation of Pope Leo with Attila at Milan. Such was the harvest of results produced by a cloud of ruthless and idealess horsemen sweeping over the un-impeded plain-a blow, as it were, from the great Asiatic hammer striking freely through the vacant space. The Huns were followed by the Avars. It was for a marchland against these that Austria was founded, and Vienna fortified, as the result of the campaigns of Charlemagne. The Magyar came next, and by incessant raiding from his steppe base in Hungary increased the significance of the Austrian outpost, so drawing the political focus of Germany east-ward to the margin of the realm. The Bulgarian established a ruling caste south of the Danube, and has left his name upon the map, although his language has yielded to that of his-Slavonic subjects. Perhaps the longest and most effective occupation of the Russian steppe proper was that of the Khazars, who were contemporaries of the great

Saracen movement: the Arab geographers knew the Caspian as the Khazar sea. In the end, however, new hordes arrived from Mongolia, and for two centuries Russia in the northern forest was held tributary to the Mongol Khans of Kipchak, or "the Steppe," and Russian development was thus delayed and biassed at a time when the remainder of Europe was rapidly advancing. It should be noted that the rivers running from the Forest to the Black and Caspian seas cross the whole breadth of the steppe-land path of the nomads, and that from time to time there were transient move-ments along their courses at right angles to the movement of the horsemen. Thus the missionaries of Greek Christianity ascended the Dnieper to Kief, just as beforehand the Norse Varangians had descended the same river on their way to Constantinople. Still earlier, the Teutonic Goths appear for a moment upon the Dniester, having crossed Europe from the shores of the Baltic in the same south-eastward direction. But these are passing episodes which do not invalidate the broader generalization. For a thousand years a series of horse-riding peoples emerged from Asia through the broad interval between the Ural mountains and the Caspian sea, rode through the open spaces of southern Russia, and struck home into Hungary in the very heart of the European peninsula, shaping by the necessity of opposing them the history of each of the great peoples around-the Russians, the Germans, the French, the Italians, and the Byzantine Greeks. That they stimu-lated healthy and powerful reaction, instead of crushing opposition under a widespread despotism, was due to the fact that the mobility of their power was conditioned by the steppes, and necessarily ceased in the surrounding forests and mountains. A rival mobility of power was that of the Vikings in their boats. Descending from Scandinavia both upon the northern and the southern shores of Europe, they penetrated inland by the river ways. But the scope of their action was limited, for, broadly speaking, their power was effective only in the neighbourhood of the water. Thus the settled peoples of Europe lay gripped between two pressures-that of the Asiatic nomads from the east, and on the other three sides that of the pirates from the sea. From its very nature neither pressure was over-whelming, and both therefore were stimulative. It is noteworthy that the formative influence of the Scandinavians was second only in sig-nificance to that of the nomads, for under their attack both England and France made long moves towards unity, while the unity of Italy was broken by them. In earlier times, Rome had mobilized the power of her settled peoples by means of her roads, but the Roman roads had fallen into decay, and were not replaced until the eighteenth century. It is likely that even the Hunnish invasion was by no means the first of the Asiatic series. The Scythians of the Homeric and Hero-dotian accounts, drinking the milk of mares, obviously practised the same arts of life, and were probably of the same race as the later inhabitants of the steppe. The Celtic element in the river-names Don, Donetz, Dneiper, Dneister, and Danube may possibly betoken the passage of peoples of similar habits, though not of identical race, but it is not unlikely that the Celts came merely from the northern forests, like the Goths and Varangians of a later time. The great wedge of population, however, which the anthropologists characterize as Brachy- Cephalic, driven westward from Brachy-Cephalic Asia through Central Europe into France, is apparently intrusive between the northern, western, and southern Dolico-Cephalic populations, and may very probably have been derived from Asia.* The full meaning of Asiatic influence upon Europe is not, however, discernible until we come to the Mongol invasions of the fifteenth century; but before we analyze the essential faots concerning these, it is desirable to shift our geographical view-point from Europe, so that we

may consider the Old World in its entirety. It is obvious that, since the rainfall is derived from the sea, the heart of the greatest land-mass is likely to be relatively dry. We are not, therefore, sur-prised to find that two-thirds of all the world's population is concen-trated in relatively small areas along the margins of the great continent-in Europe, beside the Atlantic ocean; in the Indies and China, beside the Indian and Pacific oceans. A vast belt of almost uninhabited, because practically rainless, land extends as the Sahara completely across Northern Africa into Arabia. Central and Southern Africa were almost as completely severed from Europe and Asia throughout the greater part of history as were the Americas and Australia. In fact, the southern boundary of Europe was and is the Sahara rather than the Mediterranean, for it is the desert which divides the black man from the white. The continuous land-mass of Euro-Asia thus included between the ocean and the desert measures 21,000,000 square miles, or half of all the land on the globe, if we exclude from reckoning the deserts of Sahara and Arabia. There are many detached deserts scat-tered through Asia, from Syria and Persia north-eastward to Manchuria, but no such continuous vacancy as to be comparable with the Sahara. On the other hand, Euro-Asia is characterized by a very remarkable distribution of river drainage. Throughout an immense portion of the centre and north, the rivers have been practically useless for purposes of human communication with the outer world. The Volga, the Oxus, and the Jaxartes drain into salt lakes; the Obi, the Yenesei, and the Lena into the frozen ocean of the north. These are six of the



greatest rivers in the world. There are many smaller but still con-siderable streams in the same area, such as the Tarim and the Helmund, which similarly fail to reach the ocean. Thus the core of Euro-Asia, although mottled with desert patches, is on the whole a steppe-land supplying a wide-spread if often scanty pasture, and there are not a few river-fed oases in it, but it is wholly unpenetrated by waterways from the ocean. In other words, we have in this immense area all the conditions for the maintenance of a sparse, but in the aggregate

considerable, population of horse-riding ani camel-riding nomads. Their realm is limited northward by a broad belt of sub-arctic forest and marsh, wherein the climate is too rigorous, except at the eastern and western extremities, for the development of agricultural settlements. In the east the forests extend southward to the Pacific coast in the Amur land and Manchuria. Similarly in the west, in prehistoric Europe, forest was the predominant vegÉtation. Thus framed in to the north-east, north, and north-west, the steppes spread continuously for 4000 miles from the Pusstas of Hungary to the Little Gobi of Manchuria, and, except in their westernmost extremity, they are untraversed by rivers draining to an accessible ocean, for we may neglect the very recent efforts to trade to the mouths of the Obi and Yenisei. In Europe, Western Siberia, and Western Turkestan the steppe lands lie low, in some places below the level of the sea. Further to east, in Mongolia, they extend over plateaux; but the passage from the one level to the other, over the naked, unscarped lower ranges of the arid heart-land, presents little difficulty. The hordes which ultimately fell upon Europe in the middle of the fourteenth century gathered their first force 3000 miles away on the high steppes of Mongolia. The havoc wrought for a few years in Poland, Silesia, Moravia, Hungary, Croatia, and Servia was, however, but the remotest and the most transient result of the great stirring of the nomads of the East associated with the name of Ghenghiz Khan. While the Golden Horde occupied the steppe of Kipchak, from the Sea of Aral, through the interval between the Ural range and the Caspian, to the foot of the Carpathians, another horde, descending south-westward between the Caspian sea and the Hindu Kush into Persia, Mesopotamia, and even into Syria, founded the domain of the Ilkhan. A third subsequently struck into Northern China, conquering Cathay. India and Mangi, or Southern China, were for a time shel-tered by the incomparable barrier of Tibet, to whose efficacy there is, perhaps, nothing similar in the world, unless it be the Sahara desert and the polar ice. But at a later time, in the days of Marco Polo in the case of Mangi, in those of Tamerlane in the case of India, the obstacle was circumvented. Thus it happened that in this typical and well-recorded instance, all the settled margins of the Old World sooner or later felt the expansive force of mobile power originating in the steppe. Russia, Persia, India, and China were either made tributary, or received Mongol dynasties. Even the incipient power of the Turks in Asia Minor was struck down for half a century. As in the case of Europe, so in other marginal lands of Euro-Asia there are records of earlier invasions. China had more than once to submit to conquest from the north; India several times to conquest from the north-west. In the case of Persia, however, at least one of the earlier descents has a special significance in the history of Western civilization. Three or four centuries before the Mongols, the Seljuk Turks, emerging from Central Asia, overran by this path an immense area of the land, which we may describe as of the five seas-Caspian, Black, Mediterranean, Red, and Persian. They established themselves at Kerman, at Hamadan, and in Asia Minor, and they overthrew the Saracen dominion of Bagdad and Damascus. It was ostensibly to punish their treatment of the Christian pilgrims at Jerusalem that Christen-dom undertook the great series of campaigns known collectively as the Crusades. Although these failed in their immediate objects, they so stirred and united Europe that we may count them as the beginning of modern history-another striking instance of European advance stimulated by the necessity of reacting against pressure from the heart of Asia. The conception of Euro-Asia to which we thus attain is that of a continuous land, ice-girt in the north, water-girt elsewhere, measuring 21 million square miles, or more than three

times the area of North America, whose centre and north, measuring some 9 million square miles, or more than twice the area of Europe, have no available water-ways to the ocean, but, on the other hand, except in the subarctic forest, are very generally favourable to the mobility of horsemen and camelmen. To east, south, and west of this heart-land are marginal regions, ranged in a vast crescent, accessible to shipmen. According to physical conformation, these regions are four in number, and it is not a little remarkable that in a general way they respectively coincide with the spheres of the four great religions-Buddhism, Brahminism, Mahometanism, and Christianity. The first two are the monsoon lands, turned the one towards the Pacific, and the other towards the Indian ocean. The fourth is Europe, watered by the Atlantic rains from the west. These three together, measuring less than 7 million square miles, have more than 1000 million people, or two-thirds of the world population. The third, coinciding with the land of the Five Seas, or, as it is more often described, the Nearer East, is in large measure deprived of moisture by the proximity of Africa, and, except in the oases, is therefore thinly peopled. In some degree it partakes of the characteristics both of the marginal belt and of the central area of Euro-Asia. It is mainly devoid of forest, is patched with desert, and is therefore suitable for the operations of the nomad. Dominantly, however, it is marginal, for sea-gulfs and oceanic rivers lay it open to sea-power, and permit of the exercise of such power from it. As a consequence, periodically throughout history, we have here had empires belonging essentially to the marginal series, based on the agricultural populations of the great oases of Babylonia and Egypt, and in free water-communication with the civilized worlds of the Mediterraneana nd the Indies. But, as we should expect, these empires have been subject to an unparalleled series of revolutions, some due to Scythian, Turkish, and Mongol raids from Central Asia, others to the effort of the Mediterranean peoples to conquer the overland ways from the western to the eastern ocean. Here is the weakest spot in the girdle of early civilizations, for the isthmus of Suez divided sea-power into Eastern and Western, and the arid wastes of Persia advancing from Central Asia to the Persian gulf gave constant opportunity for nomad-power to strike home to the ocean edge, dividing India and China, on the one hand, from the Mediterranean world on the other. Whenever the Babylonian, the Syrian, and the Egyptian oases were weakly held, the steppe-peoples could treat the open tablelands of Iran and Asia Minor as forward posts whence to strike through the Punjab into India, through Syria into Egypt, and over the broken bridge of the Bosphorus and Dardanelles into Hungary. Vienna stood in the gateway of Inner Europe, withstanding the nomadic raids, both those which came by the direct road through the Russian steppe, and those which came by the loop way to south of the Black and Caspian seas. Here we have illustrated the essential difference between the Saracen and the Turkish controls of the Nearer East. The Saracens were a branch of the Semitic race, essentially peoples of the Euphrates and Nile and of the smaller oases of Lower Asia. They created a great empire by availing themselves of the two mobilities permitted by their land-that of the horse and camel on the one hand, that of the ship on the other. At different times their fleets controlled both the Mediter-ranean as far as Spain, and the Indian ocean to the Malay islands. From their strategically central position between the eastern and western oceans, they attempted the conquest of all the marginal lands of the Old World, imitating Alexander and anticipating Napoleon. They could even threaten the steppe land. Wholly distinct from Arabia as from Europe, India, and China were the Turanian pagans from the closed heart of Asia, the Turks who destroyed the Saracen civilization.

Mobility upon the ocean is the natural rival of horse and camel mobility in the heart of the continent. It was upon navigation of oceanic rivers that was based the Potamic stage of civilization, that of China on the Yangtse, that of India on the Ganges, that of Babylonia on the Euphrates, that of Egypt on the Nile. It was essentially upon the navigation of the Mediterranean that was based what has been described as the Thalassic stage of civilization, that of the Greeks and Romans. The Saracens and the Vikings held sway by navigation of the oceanic coasts. The all-important result of the discovery of the Cape road to the Indies was to connect the western and eastern coastal navigations of Euro- Asia, even though by a circuitous route, and thus in some measure to neutralize the strategical advantage of the central position of the steppe-nomads by pressing upon them in rear. The revolution commenced by the great mariners of the Columbian generation endowed Christendom with the widest possible mobility of power, short of a winged mobility. The one and continuous ocean enveloping the divided and insular lands is, of course, the geographical condition of ultimate unity in the command of the sea, and of the whole theory of modern naval strategy and policy as expounded by such writers as Captain Mahan and: Mr. Spencer Wilkin-son. The broad political effect was to reverse the relations of Europe and Asia, for whereas in the Middle Ages Europe was caged between an impassable desert to south, an unknown ocean to west, and icy or forested wastes to north and north-east, and in the east and south-east was constantly threatened by the superior mobility of the horsemen and camelmen, she now emerged upon the world, multiplying more than thirty-fold the sea surface and coastal lands to which she had access, and wrapping her influence round the Euro-Asiatic land-power which had hitherto threatened her very existence. New Europes were created in the vacant lands discovered in the midst of the waters, and what Britain and Scandinavia were to Europe in the earlier time, that have America and Australia, and in some measure even Trans-Saharan Africa, now become to Euro-Asia. Britain, Canada, the United States, South Africa, Australia, and Japan are now a ring of outer and insular bases for sea-power and commerce, inaccessible to the land-power of Euro-Asia. But the land power still remains, and recent events have again in-creased its significance. While the maritime peoples of Western Europe have covered the ocean with their fleets, settled the outer continents, and in varying degree made tributary the oceanic margins of Asia, Russia has organized the Cossacks, and, emerging from her northern forests, has policed the steppe by setting her own nomads to meet the Tartar nomads. The Tudor century, which saw the expansion of Western Europe over the sea, also saw Russian power carried from Moscow through Siberia. The eastward swoop of the horsemen across Asia was an event almost as pregnant with political consequences as was the rounding of the Cape, although the two movements long remained apart. It is probably one of the most striking coincidences of history that the seaward and the landward expansion of Europe should, in a sense, continue the ancient opposition between Roman and Greek. Few great failures have had more far-reaching consequences than the failure of Rome to Latinize the Greek. The Teuton was civilized and Christianized by the Roman, the Slav in the main by the Greek. It is the Romano- Teuton who in later times embarked upon the ocean; it was the Graeco- Slav who rode over the steppes, conquering the Turanian. Thus the modern land-power differs from the sea-power no less in the source of its ideals than in the material conditions of its mobility.* In the wake of the Cossack, Russia has safely emerged from her former seclusion in the northern forests. Perhaps the change of greatest intrinsic importance

which took place in Europe in the last century was the southward migration of the Russian peasants, so that, whereas agri-cultural settlements formerly ended at the forest boundary, the centre of the population of all European Russia now lies to south of that boundary, in the midst of the wheat-fields which have replaced the more western steppes. Odessa has here risen to importance with the rapidity of an American city. A generation ago steam and the Suez canal appeared to have increased the mobility of sea-power relatively to land-power. Railways acted chiefly as feeders to ocean-going commerce. But trans-conti-nental railways are now transmuting the conditions of land-power, and nowhere can they have such effect as in the closed heart-land of Euro- Asia, in vast areas of which neither timber nor accessible stone was available for road-making. Railways work the greater':wonders in the steppe, because they directly replace horse and camel mobility, the road stage of development having here been omitted. In the matter of commerce it must not be forgotten that ocean-going traffic, however relatively cheap, usually involves the fourfold handling of goods-at the factory of origin, at the export wharf, at the import wharf, and at the inland warehouse for retail distribution; whereas the continental railway truck may run direct from the exporting factory into the importing warehouse. Thus marginal ocean-fed commerce tends, other things being equal, to form a zone of penetration round the continents, whose inner limit is roughly marked by the line along which the cost of four handlings, the oceanic freight, and the railway freight from the neighbouring coast, is equivalent to the cost of two handlings and the continental railway freight. English and German coals are said to compete on such terms midway through Lombardy. The Russian railways have a clear run of 6000 miles from Wirballen in the west to Vladivostok in the east. The Russian army in Manchuria is as significant evidence of mobile land-power as the British army in South Africa was of sea-power. True, that the Trans-Siberian railway is still a single and precarious line of communication, but the century will not be old before all Asia is covered with railways. The spaces within the Russian Empire and Mongolia are so vast, and their potentialities in population, wheat, cotton, fuel, and metals so incalculably great, that it is inevitable that a vast economic world, more or less apart, will there develop inaccessible to oceanic commerce. As we consider this rapid review of the broader currents of history, does not a certain persistence of geographical relationship become evident ? Is not the pivot region of the world's politics that vast area of Euro-Asia which is inaccessible to ships, but in antiquity lay open to the horse-riding nomads, and is to-day about to be covered with a network of railways? There have been and are here the conditions of a mobility of military and economic power of a far-reaching and yet

THE NATURAL SEATS OF POWER.

Pivot area—wholly continental. Outer crescent—wholly oceanic. Inner crescent—partly continental, partly oceanic.

limited character. Russia replaces the Mongol Empire. Her pressure on Finland, on Scandinavia, on Poland, on Turkey, on Persia, on India, and on China, replaces the centrifugal raids of the steppemen. In the world at large she occupies the central strategical position held by Germany in Europe. She can strike on all sides and be struck from all sides, save the north. The full development of her modern railway mobility is merely a matter of time. Nor is it likely that any possible social revolution will alter her essential relations to the great geographical limits of her existence. Wisely recognizing the fundamental limits of her power, her rulers have parted with Alaska; for it is as much a law of policy for Russia to own nothing over seas as for Britain to be supreme on the ocean. Outside the pivot area, in a great inner crescent, are Germany, Austria, Turkey, India, and China, and in an outer crescent, Britain,

South Africa, Australia, the United States, Canada, and Japan. In the present condition of the balance of power, the pivot state, Russia, is not equivalent to the peripheral states, and there is room for an equi-poise in France. The United States has recently become an eastern power, affecting the European balance not directly, but through Russia, and she will construct the Panama canal to make her Mississippi and Atlantic resources available in the Pacific. From this point of view the real divide between east and west is to be found in the Atlantic ocean. The oversetting of the balance of power in favour of the pivot state, resulting in its expansion over the marginal lands of Euro-Asia, would permit of the use of vast continental resources for fleet-building, and the empire of the world would then be in sight. This might happen if Germany were to ally herself with Russia. The threat of such an event should, therefore, throw France into alliance with the over-sea powers, and France, Italy, Egypt, India, and Corea would become so many bridge heads where the outside navies would support armies to compel the pivot allies to deploy land forces and prevent them from concentrating their whole strength on fleets. On a smaller scale that was what Wellington accomplished from his sea-base at Torres Vedras in the Peninsular War. May not this in the end prove to be the strategical function of India in the British Imperial system ? Is not this the idea underlying Mr. Amery's conception that the British military front stretches from the Cape through India to Japan ? The development of the vast potentialities of South America might have a decisive influence upon the system. They might strengthen the United States, or, on the other hand, if Germany were to challenge the Monroe doctrine successfully, they might detach Berlin from what I may perhaps describe as a pivot policy. The particular combinations of power brought into balance are not material; my contention is that from a geographical point of view they are likely to rotate round the pivot state, which is always likely to be great, but with limited mobility as compared with the surrounding marginal and insular powers. I have spoken as a geographer. The actual balance of political power at any given time is, of course, the product, on the one hand, of geographical conditions, both economic and strategic, and, on the other hand, of the relative number, virility, equipment, and organization of the competing peoples. In proportion as these quantities are accurately estimated are we likely to adjust differences without the crude resort to arms. And the geographical quantities in the calculation are more measurable and more nearly constant than the human. Hence we should expect to find our formula apply equally to past history and to present politics. The social movements of all times have played around essen-tially the same physical features, for I doubt whether the progressive desiccation of Asia and Africa, even if proved, has in historical times vitally altered the human environment. The westward march of empire appears to me to have been a short rotation of marginal power round the south-western and western edge of the pivotal area. The Nearer, Middle, and Far Eastern questions relate to the unstable equilibrium of inner and outer powers in those parts of the marginal crescent where local power is, at present, more or less negligible. In conclusion, it may be well expressly to point out that the substitution of some new control of the inland area for that of Russia would not tend to reduce the geographical significance of the pivot position. Were the Chinese, for instance, organized by the Japanese, to overthrow the Russian Empire and conquer its territory, they might constitute the yellow peril to the world's freedom just because they would add an oceanic frontage to the resources of the great continent, an advantage as yet denied to the Russian tenant of the pivot region.

CONVENTION DE MONTREUX – 20 JUILLET 1936
EXTRAITS

Article 10.

En temps de paix, les bâtiments légers de surface, les petits navires de combat et les navires auxiliaires, qu'ils appartiennent à des Puissances riveraines ou non de la Mer Noire, quel que soit leur pavillon, jouiront de la liberté de passage dans les Détroits sans aucune taxe ou charge quelconque, pourvu qu'ils y pénètrent de jour et dans les conditions prévues aux articles 13 et suivants ci-après.

Les bâtiments de guerre autres que ceux qui entrent dans les classes visées à l'alinéa précédent n'auront le droit de passage que dans les conditions spéciales prévues aux articles 11 et 12.

Article 11.

Les Puissances riveraines de la Mer Noire sont autorisées à faire passer par les Détroits leurs bâtiments de ligne d'un tonnage supérieur au tonnage prévu à l'alinéa premier de l'article 14, à la condition que ces bâtiments ne franchissent les Détroits qu'un à un, escortés au plus de deux torpilleurs.

NOTE DE LA DIRECTION GENERALE I
L'Association de la Grèce dans le problème générale de l'association
Bruxelles, le 11 février 1960
Extraits

V07.223 (495)

0256 Bruxelles, le 11 février 1960

DIRECTION GENERALE I
Section de l'Association
avec les Pays Tiers

N O T E

L'Association de la Grèce dans le problème général de l'association

- I -

L'association de la Grèce en elle-même

1. L'association de la Grèce présente un intérêt politique dans la mesure où ce pays, membre du OTAN, est actuellement isolé. Après avoir été écartée des négociations de Stockholm, la Grèce se trouve aujourd'hui soumise à de très fortes pressions économiques et politiques de la part de l'Union Soviétique. De ce point de vue la nécessité s'impose de rattacher la Grèce à un ensemble économique occidental. Par une telle association il sera possible dans l'immédiat d'éviter des perturbations politiques dangereuses sur le plan intérieur et extérieur ; il sera aussi possible, à plus long terme, de promouvoir un développement de l'économie grecque qui assure à ce pays un plus haut niveau de vie et, partant, une meilleure stabilité.

2. La question n'est pas seulement politique, elle est aussi économique.

a) D'une part, d'un point de vue passif, il convient de voir que le rattachement économique de la Grèce au Marché Commun ne comporte que très peu de risques ou inconvénients sensibles. La Grèce est un pays de 8,5 millions d'habitants,

.../...

[...]

de la Grèce à la Communauté mérite d'être traité à part du point de vue de l'aide aux pays sous-développés, parce que dans ce cas la Communauté a le "quantum d'action" nécessaire, compte tenu non seulement des ressources de la Communauté mais aussi de la situation de l'économie grecque.

Sur un plan général et à l'égard notamment de pays extra-européens, il est extrèmement difficile, même à une entité aussi puissante que la Communauté, d'aboutir à des résultats satisfaisants qui se traduisent par un développement économique visible. Dans le cas de la Grèce, pays de moins de 9 millions d'habitants déjà suffisamment évolué, la Communauté Economique Européenne a la possibilité technique de changer quelque chose et par son intervention, dans le cadre d'un accord d'association sérieux, d'orienter réellement l'économie grecque vers un équilibre à un niveau plus élevé.

b) Si la Communauté a toujours déclaré qu'elle était en faveur d'une aide aux pays en voie de développement, elle a aussi toujours déclaré qu'elle était "ouverte" aux autres pays européens. L'association de la Grèce à la Communauté permettrait de montrer clairement que les articles du Traité, qui affirment de telles possibilités comme les déclarations effectuées en ce sens, peuvent recevoir un contenu concret. Ceci dans la mesure où les problèmes sont étudiés sérieusement et où certaines garanties sont acceptées de part et d'autre.

C'est dans cet esprit que doivent d'ailleurs être examinés les deux autres problèmes que pose l'association de la Grèce à la Communauté : le précédent qu'elle constitue pour d'autres association bilatérales et le précédent qu'elle constitue pour le problème de l'association multilatérale elle-même.

.../...

- II -

L'association de la Grèce comme précédent pour les associations bilatérales

1. Il est certain que l'association de la Grèce constitue un précédent très important pour d'autres associations bilatérales, en ce sens ;

- qu'elle peut entraîner d'autres associations ;
- que les conditions techniques qui seront retenues dans le cas de la Grèce auront une large influence sur ce qui pourra nous être demandé et sur les positions que nous pourrons défendre dans ces autres associations.

a) La demande d'association de la Grèce a déjà entraîné celle de la Turquie. La signature d'un accord avec la Grèce entraînera en outre très vraisemblablement une réouverture des conversations avec la Tunisie. En effet, la Tunisie n'acceptera de reprendre sérieusement les conversations avec nous que le jour où un pays incontestablement indépendant se sera lié à la Communauté par un accord d'association. Jusqu'à cette date il est à peu près sûr sur les autorités tunisiennes resteront dans une attitude d'expectative pour des motifs politiques évidents. Il est vraisemblable aussi que l'attitude du Maroc lui-même dépendra dans une large mesure de ce que fera la Tunisie.

L'association avec la Grèce comporte donc la possibilité, si la Communauté le désire, d'étendre la sphère d'influence de celle-ci dans le domaine économique à une importante partie du monde méditérranéen.

b) Mais il est possible de considérer qu'un tel précédent, pouvant entraîner de telles extensions, constitue non pas un avantage mais un risque pour la Communauté. Les pays méditérranéens cités ci-dessus sont, en effet, du type principalement agricole, concurrents de certaines économies de la Communauté, et par ailleurs des pays en voie de développement qui demanderont vraisemblablement une assistance financière. L'avantage politique et économique ~~d'une~~

.../...

la question de savoir si un tel élargissement du domaine du Marché Commun ne vas pas porter gravement atteinte à son équilibre économique, et au-delà de son équilibre économique, aux possibilités de développement politique qui sont une de ses justifications.

Il est certain que l'extension des mécanismes du Traité de Rome va poser des problèmes accrus de concurrence. La réponse à cette question me paraît dépendre essentiellement d'abord du poids spécifique des différents partenaires, ensuite de la façon dont nous devons limiter le précédent, c'est à dire des conditions de l'accord avec la Grèce, comme il a été dit plus haut.

Par ailleurs une série d'accords bilatéraux conduira normalement, sur le plan technique, à une multilatéralisation des rapports. En effet, la question des relations économiques entre différents associés reviendra à construire de nouveau un système multilatéral, même si nous sommes partis initialement d'une approche bilatérale.

On peut alors se demander, en voyant l'aire du Marché Commun ainsi étendue et de nouveaux partenaires s'associer à la Communauté sans avoir les mêmes volontés politiques que les membres de celle-ci, si nous ne risquons pas de compromettre le développement du Marché Commun exactement de la même façon que l'acceptation de la zone multilatérale de libre échange aurait pu le compromettre (toujours dans la mesure où les mécanismes internes du Marché Commun ont comme importante justification de constituer une base très précise de relations économiques sur laquelle puisse s'édifier progressivement une construction politique).

Il me semble que deux réponses très nettes doivent être apportées à cette crainte :

a) sur le plan technique il n'y aurait une différence considérable entre la zone de libre échange, telle qu'elle avait été envisagée, et un système d'association bilatérale, même si celui-ci devait par la suite donner lieu à multilatéralisation. En effet, de dernier système aurait été établi à nos conditions, suivant notre philosophie,

.../...

ce qui veut dire précisément avec les garanties que nous jugerons indispensables pour empêcher que des troubles extérieurs à l'aire du Marché Commun proprement dit puissent se traduire par des troubles internes et freiner le développement de celui-ci. C'est dans cet esprit que la question de l'harmonisation tarifaire, avec le corollaire du système de compensation automatique à défaut d'harmonisation, a été soulignée dès maintenant.

Si le danger principal de la zone de libre échange sur le plan technique était d'aboutir à des difficultés ou des procédures qui d'une façon ou d'une autre nous empêchent d'aller jusqu'au bout de notre propre procédure, le système dont la Grèce serait le premier cas ne présenterait pas le même risque, mais au contraire, pourrait être établi en vue d'éviter précisément de tels dangers techniques.

b) sur le plan politique, au lieu de voir la Communauté risquer de se diluer au sein d'un système multilatéral dans lequel les décisions seraient fatalement prises au niveau de l'organe le plus nombreux, en l'occurence les Dix-Sept, nous nous trouverions dans un système exactement retourné. C'est la Communauté et notamment la Commission qui serait le centre des différents mécanismes d'association. Elle pourrait entièrement conserver son rôle de moteur et d'initiateur qui est sa justification en Europe.

Des deux points de vue, technique et politique, le mécanisme dans lequel nous pourrions nous engager par la voie d'un accord avec la Grèce constitue donc en fait un retournement complet, à l'avantage de la Communauté et de ses perspectives à long terme, par rapport au mécanisme dans lequel nous entraînerait vraisemblablement l'approche naguère discutée au sein du Comité Maudling.

J.F. Deniau

EXPOSÉ DE PIERRE HARMEL (LUXEMBOURG, 30 JUIN 1970)

Messieurs les Ministres et
Chers Collègues,
En cette date importante pour l'Europe, du 30 juin 1970, le Conseil de Ministres des Communautés Européennes est heureux d'accueillir les Représentants du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège ; j'ai cité les pays dans l'ordre de l'introduction de leur demande.
Vos États veulent devenir Membre des Communautés. C'est pourquoi, nous sommes aujourd'hui réunis avec vous pour ouvrir des négociations ; selon le libellé même de l'article 237 du Traité de Rome, ces négociations ont pour but d'établir, de commun accord entre les États Membres des Communautés et les États demandeurs, les conditions de l'admission et les adoptions des traités que celle-ci entraînera.
Le Conseil de Ministres a conscience d'accomplir, à un moment heureusement choisi, un des actes capitaux qui marquent la marche de l'Europe vers son unification.
Une marche dont le premier pas fut accompli il y a 24 années.
C'était le 19 septembre 1946, à Zurich. Les ruines de notre vieux continent étaient à peine refroidies quand Winston Churchill y parla, le premier, de réconciliation : nous devons, disait-il, recréer la famille Européenne, et lui donner une structure régionale qui pourrait bien être appelée « États-Unis d'Europe ».
Alors l'idée d'Europe, si fortement appuyée parmi nos populations, trouva sa première expression dans la constitution de l'Assemblée de Strasbourg : je cite le Conseil de l'Europe car il réunit depuis longtemps, dans son Assemblée et dans son Comité de Ministres, les dix États ici représentés, et parce qu'il devient d'emblée le forum des droits de l'Homme et de la démocratie parlementaire, où l'Europe renouvelée trouve son principal fondement.
Mais c'est le 9 mai 1950 que commença l'oeuvre de l'intégration européenne vers laquelle s'avancent vos États. Ce jour-là, le Gouvernement français, par la voix de Robert Schuman, proposa une action limitée mais décisive : placer l'ensemble de la production franco-allemande du charbon et de l'acier sous une Haute
Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres États de l'Europe. L'Union économique qui allait alors commencer, était une tentative audacieuse, aujourd'hui déjà largement
accomplie, par laquelle un groupement d'États tend à se rapprocher, matières par matières des conditions d'un marché interne auquel s'appliqueront les mêmes règles, et à la limite, les mêmes politiques.
Nous ne sommes pas ici réunis pour écrire l'histoire de l'intégration européenne, mais pour la faire. Ce n'est donc pas le moment de relater les réussites et les échecs, les étapes créatrices et les retards intervenus, les patiences et les impatiences dont toute oeuvre politique est émaillée.
On savait, dès les débuts, qu'il s'agirait d'une oeuvre progressive, car Robert Schuman nous avait averti : « L'Europe ne se fera pas d'un seul coup, ni dans une construction d'ensemble ; elle se fera par des constructions concrètes créant d'abord une solidarité de fait. »
L'important est que l'Europe progresse assez vite, et nous pouvons au moins constater globalement avec les six Chefs d'État et de Gouvernement des pays membres, réunis au sommet à La Haye, le 2 décembre dernier, qu'au bout de ce quart de siècle, « jamais peut-être des États Européens n'auront poussé plus loin leur coopération . «
Les institutions où vous voulez entrer, sont donc engagées dans un processus de création continue ; ce sont des communautés vivantes, qui ouvrent avec vous les négociations d'adhésion.
Mais ceux qui vivent ensemble doivent avoir des buts communs.

Nous croyons, Messieurs, que nos perspectives européennes et les vôtres se rejoignent ; elles concernent, en les dépassant aussitôt, les progrès économiques que nos Gouvernements attendent de l'élargissement.
Au-delà des objectifs matériels et de leurs prolongements sociaux favorables à nos populations, l'entrée de quatre pays, riches de longues traditions parlementaires et démocratiques, fortifiera le noyau solide de l'Europe.
Ce noyau solide est plus que jamais nécessaire à l'Europe totale : il faut y préserver et fortifier un type de civilisation et de système politique que nous ne songeons à imposer à aucun État, mais qui à nos yeux garantit le mieux la liberté et le progrès des peuples.
Autour de ce noyau, d'autres États pourront peut-être progressivement se grouper et participer ainsi à une entreprise dont les institutions sont fondées sur le suffrage du peuple librement exprimé.
Mais nos pensées communes vont plus loin encore : si on place l'effort qui débute aujourd'hui dans un contexte mondial, on doit songer au rôle et aux devoirs d'une communauté de peuples, favorisés par un haut développement intellectuel, technique et matériel, comptant plus de 250 millions d'habitants, unis par la géographie, la tradition, l'histoire, la culture et une même civilisation ! A quels nouveaux actes de paix, à quelles actions généreuses, une telle Europe ne pourra-t-elle dévouer toute la puissance née de son unité ?
Pour les six États membres des Communautés, ces objectifs ou ces finalités politiques sont bien ceux qui animent nos Chefs d'État ou de Gouvernement ; ils l'ont solennellement rappelé à La Haye en des termes que nous devons relire : «Nous avons la commune conviction qu'une Europe regroupant des États qui, dans leurs diversités nationales, sont unis dans leurs intérêts essentiels, assurée de sa propre cohésion, fidèle à ses amitiés extérieures, consciente du rôle qui lui appartient de faciliter la détente internationale et le rapprochement de tous les peuples et d'abord entre ceux du Continent Européen tout entier, est indispensable à la sauvegarde d'un foyer exceptionnel de développement, de progrès et de culture, à l'équilibre du monde et à la protection de la paix. «
Voilà, Messieurs, les pensées qui animent et fortifient nos volontés au moment où nous allons vous dire successivement dans quel contexte concret se situent ces négociations et comment nous entendons, pour notre part, les mener.

AVIS SUR LA DEMANDE D'ADHÉSION DE LA GRÈCE

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
BULLETIN DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
SUPPLÉMENT 2/76

Dans son avis sur la demande d'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes, la Commission recommande qu'une réponse clairement affirmative soit donnée à la demande grecque et que soient en conséquence ouvertes les négociations en vue de l'adhésion de la Grèce. En faisant cette recommandation, la Commission a considéré également, en premier lieu, que la demande grecque constitue une affirmation remarquable de l'importance prépondérante que le gouvernement et le peuple grecs attachent à ce que leur pays soit engagé dans la voie de l'intégration européenne et, en second lieu, que la consolidation de la démocratie en Grèce, fondamentale non seulement pour le peuple grec mais aussi pour la Communauté et ses États membres, est intimement liée à l'évolution des relations de la Grèce avec la Communauté.
La Commission note toutefois qu'à l'heure actuelle, avant la mise en oeuvre complète de l'association, la demande grecque d'adhésion soulève certains problèmes à la fois pour la Grèce et pour la Communauté, et elle propose un cadre dans lequel une solution pourrait

leur être apportée.

Première partie

Considérations générales

Lors de sa session du 24 juin 1975, le Conseil des Communautés européennes a demandé à la Commission de soumettre son avis sur la demande d'adhésion à la CEE, à la CECA et à l'Euratom, que la Grèce lui a adressée en vertu des articles 237, 98 et 205 des traités respectifs (').

2. Pour formuler son avis sur les demandes de la Grèce, la Commission a procédé à un premier examen des questions économiques et techniques susceptibles d'être soulevées par l'entrée de la Grèce dans la Communauté. Cet examen a fait apparaître que, dans un certain nombre de domaines, il est indispensable d'obtenir de plus amples renseignements pour se faire une idée précise de tous les problèmes techniques et économiques susceptibles de se poser en ce qui concerne tant la situation de fait que la façon dont les solutions aux problèmes spécifiques pourraient être recherchées dans les négociations.

C'est pourquoi la Commission pourrait être amenée à présenter des informations et des appréciations supplémentaires à un stade ultérieur. Un avis sur la demande d'adhésion de la Grèce doit tenir compte non seulement des questions économiques générales et spécifiques se rapportant à l'élargissement de la Communauté, mais aussi de certains problèmes plus vastes de nature politique et économique, notamment ceux qui sont liés à la situation en Méditerranée orientale et à la perspective de nouveaux élargissements de la Communauté.

[…]

4. C'est la première fois qu'une demande d'adhésion est adressée à la Communauté européenne par un pays avec qui elle entretient déjà d'étroites relations contractuelles. Ces relations sont définies dans l'Association qui a été créée entre la CEE et la Grèce en 1962 et qui couvre non seulement la politique commerciale, mais aussi toute une série de mesures destinées à assurer l'intégration progressive de la Grèce dans tous les aspects de la vie communautaire. En particulier, l'accord d'Athènes visait expressément à tracer la voie à une éventuelle adhésion. Quatorze ans plus tard, à la suite de changements fondamentaux dans sa situation politique et économique, la Grèce a décidé qu'elle était désormais en mesure de passer à cette étape finale de ses relations avec la Communauté. La Commission estime que, étant donné les objectifs déclarés de la Communauté lors de l'établissement de l'association et eu égard au retour de la Grèce à une forme démocratique de gouvernement, il ne fait aucun doute que la Communauté doit maintenant répondre de façon clairement positive à la demande de la Grèce.

[…]

Est de la Méditerranée

6. La perspective de l'adhésion de la Grèce soulève le problème des différends entre ce pays et la Turquie, pays associé, dont l'accord avec la Communauté a également l'adhésion comme objectif final déclaré. La Communauté européenne n'est pas et ne doit pas devenir partie dans les désaccords entre la

Grèce et la Turquie.

En conséquence, la Commission estime que la

Communauté européenne devrait faire valoir à la Grèce et à la Turquie qu'il est nécessaire qu'elles apportent des solutions équitables et durables aux différends qui les séparent. La Communauté devrait réfléchir au rôle qu'elle pourrait jouer, parallèlement aux travaux préparatoires à l'adhésion de la Grèce, pour faciliter ce processus. Il est évident que le succès

de telles initiatives ne dépend pas de la seule Communauté et il ne conviendrait donc pas d'en faire dépendre la décision relative à l'adhésion de la Grèce.

7. Jusqu'à présent, l'équilibre des relations de la Communauté avec la Grèce et la Turquie s'est traduit par le statut identique d'associés dont elles bénéficient, chacune d'elles ayant la possibilité d'une adhésion comme objectif final, encore qu'avec des calendriers différents.

La perspective de l'adhésion de la Grèce introduit inévitablement un nouvel élément dans cet équilibre.
La Commission estime que des mesures spécifiques seront nécessaires pour concrétiser la déclaration du Conseil du 24 juin 1975 (), qui a souligné le fait que l'examen de la demande d'adhésion présentée par la Grèce n'affecterait pas les relations entre la Communauté et la Turquie, et que les droits garantis par l'Accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie n'en seraient pas modifiés. En temps opportun, la Commission présentera des propositions distinctes sur la façon d'atteindre cet objectif.

EMBARGO: 28.7.1980/13 h.

DISCOURS PRONONCE PAR MONSIEUR WILHELM HAFERKAMP, VICE-PRESIDENT DE LA COMMISSION, A L'OCCASION DE LA SIGNATURE DES ACCORDS CEE-ROUMANIE, A BUCAREST, LE 28 JUILLET 1980

[…]

Je suis certain que nous mènerons à bien toutes ces tâches. En attendant, j'ai le plairi de signer les accords avec le président du Conseil et au nom de la Commission. Ces accords permettront d'élargir et d'approfondir nos relations mutuelles. En ce moment, ils constituent un rouage du processus important de la détente.
Ils représentent une contribution concrète à la réalisation des objectifs de l'Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

[…]

DÉCLARATION DE GASTON THORN À L'OCCASION DE L'ADHÉSION DE LA GRÈCE AUX CE (1ER JANVIER 1981)

L'entrée de la Grèce dans la Communauté est un acte politique capital qui constitue un tournant dans la vie de la Communauté: l'élargissement de l'Europe communautaire vers le Sud marque une date dans la longue histoire de la civilisation européenne, où la Grèce a sa place de choix.
Cet élargissement se situe à un moment particulièrement difficile pour l'avenir de l'Europe des Dix et pour le monde libre, qu'il serait vain de sous-estimer. Face à ces graves problèmes, l'apport de la Grèce sera d'autant plus précieux et permettra de régénérer et de renforcer les composantes historique, culturelle, politique de la
Communauté.

Le processus de l'adhésion de la Grèce, entamé en 1962, et qui trouve aujourd'hui son aboutissement, devra être le début d'un nouveau chapitre dans l'histoire de la vieille Europe et de la jeune Communauté. Il sera bénéfique tant pour la Grèce que pour les autres États membres dans la mesure où tous œuvreront ensemble et dans le respect réciproque à la construction d'un avenir communautaire.
Le défi auquel la Communauté à Dix est confrontée demande des impulsions neuves et appelle des solutions pour le bénéfice commun d'une Communauté élargie et des citoyens qui la composent.

AVIS SUR LA TURQUIE – 20 DÉCEMBRE 1989

II. Opening of Accession Negotiations

6. The Commission believes that any decision to open negotiations with a particular country must be based on a strong conviction that a positive conclusion is possible, indeed probable, within a reasonable period. This presupposes first that the candidate country is considered capable, at the end of a traditional transitional period, of bearing all the constraints and disciplines now applying to Member States, since otherwise the further progress of the Community would be hampered, and second that the Community is in a position to cope with the problems which the integration, albeit progressive, of the candidate into the Community would raise.

In the particular case of Turkey, these two aspects are all the more significant in that Turkey is a large country - it has a greater geographical area and will eventually have a bigger population than any Community Member State[2] - and its general level of development is substantially lower than the European average.[3]

Turkey's economic and political situation, as far as the Commission can evaluate it in the last quarter of 1989, does not convince it that the adjustment problems which would confront Turkey if it were to accede to the Community could be overcome in the medium term, despite the positive features of the recent developments in Turkey.

DÉCLARATION SUR L'INTÉGRATION ROUMANIE – 15 JUILLET 1997

La situation de la Roumanie au regard des critères économiques posés par le Conseil Européen de Copenhague est la suivante.

La Roumanie a fait des progrès considérables pour la création d'une économie de marché. La réorientation de la politique économique depuis le récent changement de gouvernement s'est traduite par une amélioration, mais beaucoup reste encore à faire. Si les prix ont été presque totalement libéralisés, les droits de propriété sur les terres ne sont pas encore pleinement assurés, le système juridique reste fragile et le processus de prise de décision politique sur les questions économiques n'a pas toujours été cohérent. Des efforts supplémentaires pour consolider le cadre administratif et juridictionnel et pour traiter les déséquilibres macro-économiques persistants sont nécessaires afin d'assurer un environnement stable.

La Roumanie rencontrerait des difficultés sérieuses à faire face à la pression concurrentielle et des forces du marché à l'intérieur de l'Union à moyen terme. Elle a fait récemment des progrès pour améliorer la compétitivité de son économie, notamment en traitant des distorsions majeures telles que le bas niveau des prix de l'énergie, en accélérant la privatisation et en commençant à mettre en liquidation les entreprises d'Etat connaissant de lourdes pertes. Toutefois, la majeure partie de l'industrie roumaine est obsolète et l'agriculture doit être modernisée. Le bas niveau de recherche-développement et de la qualification de la main-d'œuvre suggère également que l'économie a besoin d'un certain nombre d'années de réformes structurelles continues.

LA LETTRE COMMUNE PATTEN-SOLANA, À L'ORIGINE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE. 08/07/2002

The Right Honourable
CHRISTOPHER PATTEN, CH
Member of the European Commission

Doctor **JAVIER SOLANA**
EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy

7 08 02

Wider Europe

The April General Affairs Council invited the Commission and the High Representative to work up ideas on the EU's relations with its neighbours. The timing of this debate is driven, in particular, by the prospect of decisions on enlargement to be taken by the European Council in Copenhagen. These decisions will bring the dual challenge of avoiding new dividing lines in Europe while responding to needs arising from the newly created borders of the Union. At the same time we should fully exploit the new opportunities created by enlargement to develop relations with our neighbours.

1. What should be the **geographical coverage** of this exercise? The enlarged Union's neighbours fall into three main regional groupings: the Mediterranean (Barcelona Process); the Western Balkans (Stabilisation and Association Process); and Russia and the other eastern neighbours (Partnership and Co-operation Agreements). In addition, there are the EEA countries and Switzerland who seem likely to remain satisfied with the status quo, the candidate countries that are already engaged in negotiations but will not make the first intake of enlargement, and Turkey.

The imminent enlargement presents an opportunity to develop a more coherent and durable basis for relations with our immediate neighbours. The pace and scope of this process will have to be flexible – there can be no one-size-fits-all approach. The starting point should be that relations with all our neighbours should be based on a shared set of political and economic values. Building on this, we should aim towards regional stability and co-operation, closer trade links and approximation and/or harmonisation of legislation and progressive extension of all relevant EU policies. Looking to the medium and longer term, we could foresee a gradually evolving framework for an economic and political space surrounding the Union, which would nevertheless stop short of full membership or creating shared institutions. Building on existing instruments and relations, this approach could ultimately bring neighbouring countries fully into the internal market and other relevant EU policies.

H.E. Mr Per Stig Moller
The Minister for Foreign Affairs
Denmark

2. How do we want to **develop our relations** with present and future neighbours? The three main geographical groupings above can be distinguished by what we say about their prospect of accession to the EU. For the Balkans it is an explicit goal, although there remains a huge amount of unfinished business and many difficulties ahead. In the Mediterranean (apart from current candidates) membership is explicitly excluded and instead we put more emphasis on co-operation with and within the region. Our future eastern neighbours fall somewhat uncomfortably in between. Making their situation less ambivalent and more comfortable – particularly for Ukraine which is most actively seeking more concrete recognition of her European aspirations – is probably the most immediate challenge for our neighbourhood policy. This requires the delineation of an ambitious but workable policy framework for the next ten years or so, without closing any options for the more distant future.

3. What are **our interests** and what do we want to achieve? There are a number of overriding objectives for our neighbourhood policy: stability, prosperity, shared values and rule of law along our borders are all fundamental for our own security. Failure in any of these areas will lead to increased risks of negative spillover on the Union. In the Balkans, the Union has already defined a strategic framework through the comprehensive Stabilisation and Association Process and focus is now on implementation. In the Mediterranean the framework for bilateral and regional co-operation is taking shape, but the process is presently impeded by the crisis in the Middle East. With our future eastern neighbours, the main challenge continues to be to assist these countries through a difficult transition period. The enlargement of the Union will add a number of specific challenges here; how to tackle specific cross-border issues; how to develop regional trade and economic development; how to stem increased threats from crime, trafficking and illegal migration etc.

4. What **concrete measures** could bring us closer to our objectives ? Five areas seem particularly promising:

a) **reinforced political dialogue** where the aim should be to enrich the quality of discussion rather than multiplying the number of high-level meetings;

b) **economic co-operation** and **closer trade links.** Over the last decade, the EU has concluded or launched a whole series of negotiations of different types which will lead to a patchwork quilt of trade agreements with various parts of the world. We should first assess their potential consequences for the multilateral trading system, for our neighbours, and for ourselves, including the new EU members whose competitiveness remains fragile. Initially, there may be scope to accelerate WTO negotiations where applicable and to work on progressive approximation to EU norms and standards. In the light of this analysis, the Commission will consider further moves towards full trade liberalisation, including free trade areas where appropriate, and will make relevant proposals accordingly.

c) co-operation on **JHA,** including **border** management and migration issues, taking account of economic and cultural links between both sides of the borders;

We need also to consider how **Russia** might be linked to, or fall within, a new neighbourhood policy. The arguments for differentiation are clear. Though Russia is already a direct neighbour, it is not indicating any immediate or medium-term interest in being a membership candidate. Politically, we have little interest in adding to the pressure for every new component or inflection in our relations with Russia to be replicated immediately with other eastern neighbours. Yet the EU's dialogue and co-operation with Russia on specific challenges emanating from, or relating to, the other countries of the region are crucial to the chances of solving them. And much of the substance of our basic objectives towards all four states – fostering stability and prosperity through gradual political and economic reform - is similar. In the end, Russia is an indivisible part of the region - it is difficult to envisage strengthened regional co-operation without Russia.

At the least, an initiative towards the eastern neighbours should **build on the existing PCA frameworks and Tacis programme**, based on a common assessment of their implementation and performance to date, and identifying future priorities. Depending on their respective situations, this could cover a range of possible types of agreement. A minimalist 'PCA plus' approach would have the advantage of avoiding raising undue expectations. However, the drawback may be that demands for a bigger gesture would persist, a prospect which would mitigate in favour of presenting a more ambitious objective at Copenhagen.

This could consist of the announcement in December of a new proximity policy initiative, with **initial focus on the eastern neighbours**, which could include the following possible elements:

- an upgrading of the PCA relationships with Ukraine and Moldova as the first "**European Neighbourhood Agreements**"; the guiding principle for the implementation of these Agreements should be self-differentiation. They should also contain clear **benchmarks** and **incentives** to attain them. Sequencing would be crucial for example sufficient structural reform would be a precondition to benefit from trade liberalisation. And a genuine political dialogue would be needed jointly to monitor progress in domestic reforms and establish technical assistance priorities;

- one open question, in view of the analysis in 4(b) above, is whether these benchmarks should include targets for the **free trade agreements** that are already foreseen in the existing PCAs. Equally we should consider scope for progress with regulatory approximation and co-operation, aimed at assisting partners to incorporate and implement a range of single market disciplines; the work now beginning with Russia on a **Common European Economic Space** is an interesting model in this context;

- the Agreements could also foresee an **intensified political dialogue**, in selected areas and in international fora on the basis of mutual interest; greater emphasis could be put on fostering enhanced responsibility of these countries in regional security matters: closer co-operation on ESDP/crisis management could also be envisaged ;

- **Tacis** spending for the new border states could be increased, although this would mean cuts elsewhere. Funding should be targeted according to our priorities, as well as recipients' needs and ability to absorb; for example the EU has an interest in more effective co-operation on justice and home affairs in line with the Seville conclusions, including border management, migration and organised crime; **a new proximity instrument** might consolidate elements of the Tacis, Phare and CARDs cross-border programmes, and the Interreg funds which will be deployed in the newly acceding member states. Ways should be explored to make existing procedures more flexible and to improve the focus of spending on EU's practical priorities.

- further efforts could be undertaken to modernise and upgrade border posts and equipment in order to ensure **smooth and swift border crossings**; the establishment of joint EU consulates could be envisaged, as well as increased efforts on administrative capacity building;

- finally, it should be considered whether the Agreements might foresee eventual **access to Community programmes** for example in areas like research, environment, culture and education; however, such incentives would have to be financed and balanced by requirements of the response we would expect to see in each area.

*****

All of this gives ample food for thought. However each of us conceives of the scope and priorities for a new neighbourhood policy, we will do well first to reflect if we want to shape future relations with the countries of the wider border in a manner of our choosing. As and when the first orientations of an agreed policy emerge, they should also be discussed with present candidate countries who could contribute valuable perspectives both on the countries concerned and on their own experiences of the challenges of transition. Our meeting on 31st August will provide an important opportunity to discuss these questions, allowing us to prepare well in advance for Copenhagen, and enabling us to work up more detailed proposals for a political and institutional framework with our new neighbours in due course. In this context, the Commission intends to present a communication in the autumn.

We are copying this letter to the other members of the GAC who will be attending the Gymnich meeting at the end of the month.

Chris Patten

Chris Patten

Javier Solana

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 11.04.2007 COM(2007) 160 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN
LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE - UNE NOUVELLE INITIATIVE DE COOPÉRATION RÉGIONALE

INTRODUCTION – NECESSITE D'UNE POLITIQUE REGIONALE

Le 1er janvier 2007, deux États du littoral de la Mer Noire, la Bulgarie et la Roumanie, ont rejoint l'Union européenne. La prospérité, la stabilité et la sécurité de nos voisins situés autour de la Mer Noire représentent plus que jamais des questions d'intérêt immédiat pour l'UE.

La région de la Mer Noire est une région géographique distincte riche en ressources naturelles et occupant une position stratégique à la jonction entre l'Europe, l'Asie centrale et le Moyen-Orient. Ayant une population importante, la région est confrontée à un ensemble de possibilités et de défis pour ces citoyens. La région représente un marché en expansion au potentiel de développement élevé et constitue également une plaque tournante importante pour les flux d'énergie et de transport. Toutefois, c'est aussi une région de conflits «gelés» non résolus, présentant de nombreux problèmes environnementaux et souffrant de contrôles aux frontières insuffisants qui favorisent les migrations illégales et la criminalité organisée.

En dépit d'importantes évolutions positives ces dernières années, des différences subsistent entre les différents pays de la région en ce qui concerne le rythme des réformes économiques et la qualité de la gouvernance. Une réponse régionale dynamique à ces questions pourra fortement bénéficier aux citoyens des pays concernés, tout en contribuant à la prospérité, stabilité et sécurité générales en Europe.

L'Union européenne a déjà consenti d'importants efforts pour stimuler les réformes démocratiques et économiques, promouvoir la stabilité et soutenir le développement de la région de la Mer Noire par la mise en œuvre de vastes programmes de coopération. Trois politiques européennes s'appliquent dans ce contexte: le processus de préadhésion dans le cas de la Turquie, la politique européenne de voisinage (les cinq pays de l'Est partenaires de la PEV étant également actifs dans le domaine de la coopération de la Mer Noire) et le partenariat stratégique avec la Fédération de Russie. En outre, la CE a contribué à la mise en place de tout un éventail d'initiatives sectorielles présentant un intérêt régional (voir annexe I).

La région de la Mer Noire présente à la fois un vaste potentiel et d'importants défis à relever, qui exigent une action coordonnée au niveau régional. Il s'agit notamment de secteurs clés comme l'énergie, les transports, l'environnement, les mouvements de population et la sécurité.

Le but d'une coopération régionale renforcée n'est pas d'aborder directement les conflits de longue date qui affectent la région; elle pourrait toutefois générer une plus grande confiance mutuelle et, à terme, contribuer à éliminer certains obstacles. Compte tenu de la confluence des cultures dans la région de la Mer Noire, l'intensification de la coopération régionale devrait également avoir des effets bénéfiques au-delà de la région même.

Le moment est donc venu, pour l'Union européenne, de s'engager encore davantage dans le travail de définition plus approfondie des priorités et des mécanismes de coopération au niveau régional. Dans la présente communication, la Commission propose une «synergie de la Mer Noire» en tant que nouvelle initiative de coopération de l'Union européenne.

[…]

3. PRINCIPAUX DOMAINES DE COOPERATION

[…]

3.1. Démocratie, respect des droits de l'homme et bonne gouvernance

Le Conseil de l'Europe et l'OSCE ont fixé des normes, dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie, qui s'appliquent à l'ensemble des États de la Mer Noire. Les activités de l'Union européenne à cet égard sont de nature principalement bilatérale. Toutefois, les mesures prises au niveau régional peuvent véritablement contribuer à soutenir et à dynamiser les mesures nationales. Au cours des dernières années, les organisations régionales de la Mer Noire ont pris des engagements relatifs à la mise en place d'institutions démocratiques efficaces et à la promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit. L'Union européenne doit *apporter son soutien à ces initiatives régionales en partageant l'expérience* acquise dans le domaine des mesures de promotion et de défense des droits de l'homme et de la démocratie, *en proposant des programmes de formation et d'échanges et en stimulant un dialogue régional avec la société civile.*

[…]

et de la coopération douanière au niveau régional a pour effet de renforcer la sécurité, de favoriser la lutte contre la criminalité transfrontalière organisée, notamment la traite des êtres humains et le trafic d'armes et de drogues, et contribue à la prévention et à la gestion de l'immigration illégale. La mission communautaire d'aide à la gestion des frontières, menée en Moldova et en Ukraine, constitue une réussite en la matière et montre que ce type de mesures peut aussi favoriser la résolution des conflits. La Commission présentera bientôt une communication proposant l'application de «l'approche globale sur la question des migrations» aux pays voisins de l'Est et du Sud-est, qui prévoit *de nouvelles initiatives relatives à une meilleure gestion des migrations et à la lutte contre l'immigration illégale*. La région de la Mer Noire est traversée par d'importants couloirs de migration, ce qui justifie d'autant plus la coopération régionale sur ces questions.

La Commission a également encouragé les pays de la région à continuer de développer la coopération pratique pour lutter contre la criminalité transfrontalière en général, *en transmettant l'expérience acquise dans le cadre d'autres initiatives similaires en Europe du Sud-est et dans la région de la Baltique*. Une intensification de la coopération régionale *renforcera l'État de droit*, notamment dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Il serait utile que les acteurs régionaux de la Mer Noire puissent *développer de meilleures pratiques, introduire des normes communes pour le stockage et l'échange d'informations, établir des systèmes d'alerte rapide en matière de criminalité transnationale et élaborer des programmes de formation*. Il pourrait aussi être fait appel, dans ce cadre, à l'expérience et aux activités du centre régional SECI5 et du centre d'information et de coordination des frontières dans la région de la Mer Noire.

3.3. Les conflits «gelés»

La Commission recommande *que l'Union européenne joue un rôle plus actif en s'engageant davantage, d'un point de vue politique, dans les efforts actuellement déployés* pour résoudre les conflits (Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud et Nagorno-Karabakh.); elle a proposé que l'Union européenne *examine les moyens de renforcer sa participation, par exemple dans le domaine de la surveillance*. La synergie de la Mer Noire pourrait constituer un moyen d'aborder la situation générale en visant les aspects sous-jacents que sont la gouvernance et la faiblesse du développement économique, ainsi que le manque de cohésion sociale, de sécurité et de stabilité. Il convient tout particulièrement de *promouvoir des mesures visant à restaurer*

la confiance dans les régions affectées, notamment par *des programmes de coopération spécialement conçus pour réunir des parties prenantes par ailleurs divisées*.

3.4. Énergie

La région de la Mer Noire est une zone de production et d'acheminement d'importance stratégique pour la sécurité énergétique de l'Union européenne. Elle présente un large potentiel de diversification de l'approvisionnement énergétique et constitue donc un élément important de la stratégie extérieure de l'UE dans ce domaine. Cette diversification est tant dans l'intérêt de nos partenaires de la région que dans celui de l'Union européenne.

La Commission continuera à améliorer ses relations avec les pays producteurs d'énergie, les pays de transit et les pays consommateurs, dans le cadre d'un *dialogue sur la sécurité énergétique*. L'objectif est de promouvoir *l'harmonisation juridique et réglementaire* par l'intermédiaire de l'Initiative de Bakou (voir annexe I) et dans le cadre de la PEV et du dialogue énergétique entre l'Union européenne et la Russie. Cet objectif sera également poursuivi grâce à l'extension, éventuellement, du traité instituant une communauté de l'énergie à la Moldova, la Turquie et l'Ukraine ainsi que grâce aux protocoles d'accord avec l'Azerbaïdjan et l'Ukraine, aux APC et accords commerciaux, aux négociations d'adhésion à l'OMC et, le cas échéant, à d'autres accords énergétiques bilatéraux. Il s'agit d'instaurer *un cadre clair, transparent et non discriminatoire*, conforme à l'acquis communautaire, pour la production, le transport et le transit d'énergie.

L'Union européenne aide aussi les pays de la région à *se concentrer davantage sur les sources d'énergie de substitution ainsi que sur l'efficacité énergétique et les économies d'énergie*, ce qui libérera d'importantes ressources dans ce domaine.

L'Union européenne collabore étroitement avec les partenaires régionaux pour renforcer la stabilité énergétique grâce à *la construction de nouvelles infrastructures dans le secteur énergétique et à la modernisation de celles qui existent déjà*. Dans ce cadre, la Commission conçoit actuellement, en coopération avec ses partenaires, *un nouveau corridor énergétique sur l'axe Caspienne - Mer Noire*. Ce corridor présentera plusieurs possibilités techniques pour des exportations de gaz supplémentaires, réalisées par l'Asie centrale vers l'Union européenne, en passant par la Mer Noire. Par ailleurs, compte tenu de l'augmentation des volumes de pétrole transitant par la Mer Noire, source de préoccupations grandissantes en termes de sûreté et d'environnement, il est d'un intérêt particulier, pour l'Union européenne, de *doter ses activités de coopération dans la région d'une dimension «pétrole» durable et écologique*. Un certain nombre de projets de contournement du Bosphore sont déjà à l'étude. L'Union européenne doit donc encourager *la mise en place des lourds investissements nécessaires* pour atteindre les objectifs ci-dessus.

Enfin, à moyen terme et comme proposé dans la récente communication intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe», la Commission examinera *la possibilité d'établir un cadre juridique entre l'Union européenne et la région PEV*, qui tienne compte des intérêts communs de sécurité de l'approvisionnement, du transit et de la demande. *Une étude defaisabilité* sera lancée pour déterminer s'il est nécessaire d'élaborer un tel cadre juridique général, englobant les pays producteurs, consommateurs et de transit.

3.5. Transports

La Commission doit continuer à *soutenir activement la coopération régionale en matière de transports, afin d'améliorer l'efficacité, la sûreté et la sécurité des opérations de transport*. L'Union européenne se fonderait sur l'expérience retirée de l'ensemble des différentes initiatives de transport applicables à la région de la Mer Noire (voir annexe I).

Dans sa récente communication8, la Commission a lancé un débat sur les moyens d'améliorer la coopération dans les transports et de *rationaliser les différentes activités de coopération en cours.* Il convient de poursuivre les efforts déployés pour développer *les axes de transport, identifiés par le groupe à haut niveau, entre l'Union européenne et les pays voisins*. Il est nécessaire d'instaurer une coordination étroite avec les initiatives en cours, ce qui devrait aboutir à une *répartition claire du travail, voire à une fusion partielle entre des structures et des événements réguliers déjà existants*. La stratégie TRACECA, dont la mise en oeuvre est prévue jusqu'en 2015, devrait continuer à constituer une base solide pour le développement des transports régionaux.
Le dialogue sur la politique des transports, visant à rapprocher les réglementations, demeurerait un objectif central. La Commission entend *aider à définir les actions qui contribueront à l'application uniforme et cohérente des instruments et normes concernés*. La compétitivité, la capacité à attirer les flux de trafic, l'amélioration de la sûreté, de la sécurité, de l'interopérabilité et de l'intermodalité devraient constituer des facteurs déterminants pour la conception des plans futurs. *La sureté aérienne et l'extension de l'espace aérien commun représentent des objectifs importants*. Compte tenu des besoins croissants dans le domaine du transport des hydrocarbures, *la sûreté maritime figurera parmi les aspects prioritaires*. En particulier, *les pratiques et procédures des mémorandums d'entente de Paris et de la Mer Noire sur le contrôle par l'État du port doivent être harmonisées en visant le niveau de performances le plus élevé*. La Commission propose *d'exploiter pleinement les avantages que présentent le transport maritime à courte distance et les voies de navigation intérieures, en particulier le Danube*.

[…]

3.9. Commerce

L'Union européenne est un partenaire économique et commercial important pour les pays de la Mer Noire et une coopération économique plus étroite ainsi que des rapports commerciaux préférentiels constituent un élément important de notre relation. L'adhésion de tous les États de la Mer Noire à l'OMC et nos négociations d'accords destinés à succéder aux APC avec la Russie et l'Ukraine constitueront un pas important vers la libéralisation des échanges dans la région. L'UE *continuera d'apporter son appui à ce processus.*
La mise en oeuvre des dispositions commerciales et économiques prévues dans les plans d'action de la PEV, notamment la poursuite des réformes en faveur de l'économie de marché communautaire dans le domaine du commerce, continuent de jouer un rôle important dans la facilitation des échanges et l'intégration au niveau régional.
Les organisations de coopération régionale de la Mer Noire ont élaboré plusieurs initiatives visant à établir des zones de libre échange. En principe, l'UE est favorable aux actions qui concourent à une réelle libéralisation des échanges, dans la mesure où elles sont compatibles avec le système commercial multilatéral et où elles reflètent les accords conclus entre la CE et les États concernés. Toute initiative devrait tenir dûment compte du fait que les États membres de l'UE et les pays liés à la politique commerciale commune de l'UE par une union douanière ne peuvent participer de façon autonome aux systèmes régionaux de libre échange.

[…]

LA PLACE DE LA MER NOIRE DANS LA GÉOSTRATÉGIE DE L'EUROPE : PASSÉ, PRÉSENT, AVENIR ?

Amb. Michel Foucher

Résumé

Introduction

Ce qu'il est convenu d'appeler la « région de la Mer Noire » résulte d'une construction promue sous l'influence de Ron Asmus et Bruce Jackson à partir de 2004 pour mettre en avant une série d'argumentaires (sécurité, énergie,…) visant à démontrer que l'Union européenne et l'OTAN avaient trop négligé cette partie du continent européen.

I) Mer Noire, unité et diversité

1) En réalité, il s'agit d'un **ensemble hétérogène et complexe**. L'insistance mise sur le terme « synergie » souligne assez bien qu'elle ne va pas de soi.

Cette « unité » est loin d'être évidente en termes de cultures, de langues, de religions ou de politiques. C'est un carrefour migratoire et une aire de transition entre divers ensembles historiques (aires de peuplement slave, anciennes provinces ottomanes, mosaïque du Caucase méridional). Dans le passé, les empires turc et russe ont été les principaux rivaux autour de cette mer fermée. Puis le rideau de fer coupa cette mer fermée et aujourd'hui le paradoxe est que les deux puissances régionales, Turquie et Russie, entretiennent des liens bilatéraux forts (énergie, échanges).

Le commerce intra-régional est limité (moins de 1% du commerce mondial). Plus de 4000 km de côtes, peu de sites propices à des ports de qualité, une circulation maritime dans les détroits régulée par la Convention de Montreux, un trafic dans le Bosphore équivalent à celui du canal de Panama et 40% de celui du canal de Suez.

Ce qui frappe est l'importance des enjeux de toute nature : énergie, frontières et sécurité (des tensions anciennes (1988 pour le Haut Karabakh) et non résolues) et la présence de cinq États récents en quête de souveraineté.

2) Les États y ont des intérêts contrastés

La Russie a des intérêts légitimes, exprimés avec vigueur, et une stratégie de puissance régionale (Eskadra, sécurité du nord et sud Caucase) qui est un facteur d'instabilité régionale. Elle s'oppose à l'extension géographique de l'OTAN en Ukraine, en Géorgie, en Moldavie et en Mer Noire. Elle ne manque pas d'atouts pour peser sur le jeu politique interne des nouveaux États, pas seulement en Géorgie.

La Turquie a ses propres intérêts régionaux et recherche avant tout un environnement stable pour développer son influence culturelle (Azerbaïdjan, Asie centrale) et commerciale (elle est le débouché du BTC et du BTE). Son offre de plateforme régionale pour le sud Caucase et son ouverture à l'égard de l'Arménie en sont les deux éléments les plus récents. Sa coopération avec la Russie se renforce (marchés, Bluestream,…)

L’Ukraine reste hésitante et divisée politiquement sur ses choix externes et maintient une politique « multivectorielle », en jouant plusieurs cartes en même temps. Il y va de sa cohésion interne.

La Géorgie a perdu la courte guerre qu’elle a directement provoquée et l’espoir de regagner le contrôle des deux enclaves ; les négociations de Genève n’aboutiront pas.

La Moldavie n’a d’autre choix que d’accepter le principe de neutralité inscrit dans sa constitution en échange du maintien formel de la Transnistrie dans son territoire, sous une forme confédérale.

II) L’Union européenne et l’organisation du continent européen

Un effet positif des développements récents est l’obligation pour l’UE de mieux définir ses intérêts communs régionaux et globaux, en distinguant ce qui relève de l’action externe de l’UE de ce qui ressortit à l’organisation du continent européen et de ses approches.

L’action externe de l’UE s’est traduite par la promotion d’un programme de « synergie », le renforcement de sa politique ukrainienne (un rapprochement avec l’UE a été esquissé dans le contexte de la crise géorgienne avec le sommet UE-Ukraine de Paris début septembre), le succès de la médiation européenne sur la Géorgie, sous présidence française.

A l’échelle de ses intérêts globaux, une différence s’est constatée avec la stratégie américaine de refoulement, fondée sur une approche à la fois idéaliste et pragmatique. L’intérêt européen est de rebâtir une politique russe à la fois lucide, ferme et intelligente, préservant les acquis et offrant des perspectives adaptées à la réalité de l’interdépendance (la sécurité des débouchés est aussi importante que celle des approvisionnements). Ce constat relativise une politique américaine sur la Mer Noire et le Caucase méridional trop souvent formulée sous la forme d’un jeu à somme nulle, alors que la sécurité énergétique de l’UE dépend de multiples facteurs (cf rapport Mandil) et, notamment le moment venu, l’accès aux ressources de l’Iran voisin seule à même de rentabiliser le projet Nabucco.

Enfin, les crises dans les pays riverains de la Mer Noire ont été l’occasion de relancer le débat sur la sécurité en Europe et dans l’aire de l’OSCE, qui pourrait s’ouvrir selon les termes énoncés par le Président de la République lors de la « World Policy Conference » à Evian./.
MF

STRATÉGIE D'ÉLARGISSEMENT 2013 – COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL – 16.10.2013

COPENHAGUE, VINGT ANS APRES

PRIORITE AUX FONDAMENTAUX - L'ÉTAT DE DROIT, LA DEMOCRATIE ET L'ECONOMIE

I. LE PROGRAMME D'ELARGISSEMENT

Il y a vingt ans, les Balkans occidentaux étaient déchirés par les conflits. Simultanément, l'Union européenne fixait les conditions d'adhésion des futurs États membres à l'UE, connues sous le nom de «critères de Copenhague». Les critères de Copenhague reflètent les valeurs sur lesquelles l'UE repose: la démocratie, l'État de droit, le respect des droits fondamentaux, ainsi que l'importance d'une économie de marché viable. Ce processus a ouvert la voie à la transformation et à l'adhésion historiques des pays d'Europe centrale et orientale.

Dix ans plus tard, lors du sommet de Thessalonique de 2003, l'UE offrait à l'ensemble des pays des Balkans occidentaux une perspective claire d'adhésion à l'Union, pour autant qu'ils respectent les conditions requises, en particulier les critères de Copenhague et les conditions associées au processus de stabilisation et d'association (PSA).

La Croatie a rempli ces conditions. Après la ratification du traité d'adhésion par tous les États membres, l'Union européenne a accueilli la Croatie en son sein, en tant que 28e État membre, le 1er juillet 2013. La Croatie est le premier pays à avoir mené à bien le processus de stabilisation et d'association. Son adhésion illustre le pouvoir transformateur et l'effet stabilisateur du processus d'élargissement, ainsi que le pouvoir d'influence de l'UE.

L'accord historique conclu entre la **Serbie** et le **Kosovo*** en avril est une preuve supplémentaire de la puissance de la perspective européenne et de son rôle pour panser les plaies profondes de l'histoire. Il témoigne aussi, et c'est essentiel, du courage des dirigeants politiques des deux pays. En juin, le Conseil européen a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Serbie et le Conseil a autorisé l'ouverture de négociations portant sur un accord de stabilisation et d'association entre l'UE et le Kosovo.

Index des noms de personnes

A

Basile II 39
Abd-ul-Medjid 60
af Malmborg 18
Alexandre I. 38, 39, 47, 48, 50, 66, 73, 76, 500, 632, 634, 672, 675, 676
Aliev, Ilham 423, 519, 522, 553
Aron, Raymond 22
Auguste 38, 41

B

Belic 86
Ferrero-Waldner, Benita 532
Berdat, Christophe 25, 26, 259, 261, 642
Bismarck, Otto Von 39
Bombassei de Vettor, Giorgio 108, 184
Bossuat, Gérard 3, 20, 24, 362, 459, 642
Brandt, Willy 28, 186, 191, 192, 225, 338, 598, 601, 641, 644
Bratianu, Georges 4, 11, 44, 45, 78
Braudel, Fernand 17, 44, 78
Bulent, Ulusu 382

C

Caramanlis, Constantin 123, 220, 226, 247, 248, 293, 298, 300, 301, 303, 318, 319, 325, 331, 335, 351, 373, 388, 557, 613
Carr, Edward Hallett 22, 632
Carrington, Peter Lord 344, 390, 391
Caspari, Manfred 312, 374, 376, 379, 380, 381, 382, 383, 387, 584, 592, 593, 594
Castellan, Georges 36, 64, 78
Catherine II la Grande 31
Cavour, Emilio 39
Cham 62, 601
Chenard, Marie Julie 25
Chevardnadze, Edouard 523, 553
Churchill, Winston 71, 729
Cox, R. 345, 372, 377, 379, 382, 383, 384, 385, 391, 393, 395, 416, 594

D

Daumier, Honoré 62, 601
de Gaulle, Charles 28, 90, 99, 224, 293
Delors, Jacques.....25, 303, 421, 438, 439, 457, 462, 463, 502, 503, 504, 611, 617, 630
Demirel, Süleyman 255, 306, 315, 362, 367, 369, 373, 374, 376, 378, 396, 401, 405, 425
Disraeli, Benjamin 39
Dondelinger, Jean 302, 308, 316, 379, 386
Duchateau, Pierre 233, 239, 283, 312, 345, 348, 350, 369, 374, 376, 380, 381, 383, 385, 387, 388, 393, 395, 579, 580, 587, 588, 592, 594

E

Ecevit, Bülent 229, 230, 313, 317, 358, 362, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 378, 386, 392, 393, 425, 583, 588, 591
Elekdag, Şükrü 369, 474, 592
Erbakan, Necmettin 362, 369, 376
Erkmen, Hayrettin 367, 368, 370, 374, 376, 380
Eton 46
Evren, Kenan 229, 230, 336, 363, 378, 379, 381, 395, 405

F

Fenton, Roger 62, 601
Fellermaier, Ludwig 385

G

Gamba 51, 52, 429, 477, 601, 657
Gehler 19
Gengis Khan 39
Gheorghiu-Dej, Gheorghe 102
Glinne, Ernest 166, 167, 170, 380, 389, 593, 595
Gorbatchev, Mikhaïl 19, 425, 431, 433, 434, 435, 436, 438, 442, 448, 456, 463, 503, 611
Granfil, Toma 109
Grousset, René 36, 38, 43
Guizot, François 39, 59

H

Haas, Richard 22
Haferkamp, Willy ..7, 238, 280, 286, 291, 322, 323, 348, 368, 371, 376, 379, 383, 387, 389, 390, 391, 393, 395, 396, 406, 579, 581, 582, 584, 585, 587, 591, 592, 593, 594, 595
Hallstein, Walter 22, 24, 25, 34, 81, 87, 100, 112, 120, 126, 132, 154, 561, 563, 605, 638, 641, 643
Hamit Batu 406
Harriman, Averell 101, 604

Héraclius 39
Herbst, Jean-Marc 7, 83, 84, 89, 92, 95, 157, 564, 565, 566, 569
Hobsbawn, Eric 11
Hoesli, Eric 16, 479, 514, 519
Hrushevskyi, Mykhaïlo 71
Hubner..... 4
Huntington, Samuel 544

I

Iorga, Nicolae..... 70, 71

J

Jafalian, Annie 15, 470
Jivkov, Todor 401
Joukovsky, Arkady..... 14
Justinien 39

K

Kaiser, Karl 18, 19, 643
Kawan, Louis ...83, 84, 95, 106, 197, 272, 274, 275, 277, 279, 282, 283, 287, 297, 583, 599
Kemal, Mustapha 68, 407
Keohane, Robert..... 22
Keskin, Cenap 350, 376, 379, 380, 383, 385, 386, 390, 393, 586, 594
Khrouchtchev, Nikita 102, 604
King, Charles 78, 471
Kohl, Helmut.....440, 441, 443, 503

L

Ladas 67
Laroussilhe 13
Laursen, Johnny 32
Lebedynsky, Iaroslav 14
Leclerc..... 14
Lepesant, Gilles..... 13
Loth, Wilfried.....9, 18, 24, 25, 441, 641
Lynch, Dov 16, 493, 545, 659

M

Mackinder, John..... 52, 57
Mahomet II..... 39
Makarios 400
Mehmet-Ali..... 58, 59
Melandri, Pierre 20
Mentchikov 60
Mihaljinac 87
Moravcsik, Andrew..... 23, 24, 643
Moreau Defarges, Philippe 548
Morgenthau, Henry 22

N

Napoléon.....39, 48, 700
Natali, Lorenzo 298, 313, 324, 392, 590, 591
Néron 38
Nicolas Ier.....39, 58, 500
Nobel.....54, 329
Noël, Emile 24, 36, 87, 90, 164, 175, 233, 238, 256, 307, 308, 309, 316, 328, 361, 379, 385, 387, 388, 390, 577, 579, 589, 590, 592, 594, 640, 675
Nye, Joseph 22

O

Onis, Ziya..... 18
Opresnik..... 107
Orlov 58
Ortoli, François)Xavier ..24, 25, 185, 197, 235, 293, 299, 301, 573, 577, 599, 640
Özal, Turgut 369, 385, 405, 407, 410, 416, 423, 428, 466, 474, 475, 655

P

Palmerston, Henry-John.....39, 59
Patten, Chris.....7, 487, 489, 490, 615, 735
Pegolotti 43, 44, 632
Pierre le Grand 4, 39, 46, 59, 67, 632, 695
Pine, Melissa 24
Podgorny, Nikolaï 102
Polo, Marco.....43, 54, 716
Potemkine 39, 66
Pripic.....90, 92

R

Ranger, Terence 11
Rebic 86
Rey, Jean 6, 7, 19, 70, 83, 90, 91, 92, 93, 97, 100, 101, 106, 119, 135, 140, 147, 148, 149, 154, 157, 160, 162, 170, 560, 563, 565, 566, 567, 569, 570, 662, 665
Robertson, James 62, 601
Rothschild 54

S

Saltik 381, 382, 392
Samakholov, Vsevolod 77
Saracoglu, Tevfik.....298, 312, 374, 382
Seeliger, Günter87, 90, 92, 122, 126, 142, 143, 147, 560, 562, 564, 565
Sirotkovitch..... 81

Solana.....7, 487, 488, 489, 490, 497, 615, 629, 735
Soliman 39
Spetshinsky, Laure 19
Staline, Joseph.....37, 57, 73, 76, 103, 116, 117, 319
Stojkovic 7, 83, 84, 85, 95, 101, 106, 565, 566

T

Tamerlan 36, 38, 39, 43, 633
Thiers, Adolphe..... 39, 59, 632
Thorn, Gaston.....7, 341, 344, 390, 732
Tito.....76, 80, 88, 90, 101, 103, 112, 220, 319, 320, 324
Tomic 96
Tzimisces 39

V

Verheugen, Günter 490
Vernier 62
Vladimir le Varègue..... 39
Voltaire 4
Vural, Orhan 383, 384, 594

W

Waltz, Kenneth 22
Wellenstein, Edmond.....86, 87, 109, 110, 198, 296, 564, 569, 572
White, Johnatan 22, 711