

Enjeux d'une liaison instable. Le rapport politique entre l'Andorre et l'UE

Le présent essai développe, sous un prisme d'actualité, l'état des relations entre l'UE et l'Andorre, d'une façon politiquement incorrecte. Dans le monde de la diplomatie, de l'haute politique nationale, même dans le monde académique, on travaille sous le couvercle de la correction et de la mesure avant d'avancer un commentaire pour ne pas sacrifier une éventuelle carrière professionnelle, ou même pour éviter une future humiliation publique. Or, le pire ennemi des ambitions est l'embrassement de thèses qui ne sont pas à la mode entre les élites. Mais il ne faut jamais oublier que « tout progrès dépend de l'homme irraisonnable ; tandis que l'homme raisonnable s'adapte au Monde, l'homme irraisonnable persiste dans l'essai d'adapter le Monde à lui-même »¹. Érigeons donc un essai irraisonnable.

Pourquoi ne pas jouer à proposer ce que les théoriciens se limitent à commenter avec des définitions et des scénarios conservateurs ? On va centrer notre analyse sur différents points :

- a) Sur l'adhésion *ad hoc* comme éventuelle voie d'accès de l'Andorre à l'UE.
- b) Sur un possible intérêt de l'Andorre pour créer une Union de micro-états Européens.
- c) Sur le rôle du Coprinco français dans le futur des relations entre l'Andorre et l'UE.

Ouvrir des débats sur ces différentes questions est à nos yeux fondamental, puisqu'il s'agit de sujets qui pour l'heure restent ajournés, avec l'espoir intime, de certains hommes politiques, de ne pas les voir émerger dans la chose publique.

Perspective historique.

On ne peut pas comprendre l'importance de la question qu'on vise à aborder sans avant détailler les relations historiques entre l'Andorre et l'UE. Une introduction avec des données chronologiques se présente indispensable. On va explorer de façon détaillée la réalité juridico-politique du point de vu andorran, qui reste peu connu par les experts des affaires européennes.

Submergée au milieu des Pyrénées, l'Andorre obtient sa considération internationale comme état souverain tardivement, avec la signature de la Constitution de 1993 -qui signifie *de facto* l'adhésion à l'ONU, OMC, OCDE et autres organisations politiques supranationales-. Depuis, le Principauté a ratifié une moyenne d'un accord international par mois, selon quatre axes : « l'organisation des relations avec l'Espagne et la France, l'adhésion aux organisations internationales, l'aménagement des nécessaires rapports avec l'UE et l'élargissement des relations diplomatiques (...) bilatérales et multilatérales »².

En ce qui concerne spécifiquement le processus d'interaction avec l'Union européenne, on doit remarquer deux phases différenciées. La première, s'initie avant même de la dotation constitutionnelle, s'étendant de la ratification de l'accord commercial de 1990 à la présentation d'un *non-papier* des autorités andorranes à Bruxelles pendant le printemps de 2002, demandant une approche de coopération politique. Cette étape se caractérise par un modèle de relations douanières sans aspiration de coopération au-delà de l'économie, marquée par des prérogatives d'impératif géographique. En effet, les accords conclus permettent à la Principauté d'exporter et d'importer librement des produits industriels ainsi que l'exportation de produits agricoles, un accord pas très éloigné de celui que d'autres micro-états concluent pendant les années quatre-vingt dix. La dernière partie de la décennie est calme, avec des contacts intermittents de fond, qui servent à atteindre une certaine socialisation de la diplomatie andorrane au niveau continental.

On devra attendre la deuxième étape pour structurer une coopération moins timide, avec l'initiation des négociations qui finira par se consolider sur deux accords fondamentaux : l'accord relatif à la fiscalité sur l'épargne de 2003, et un accord de coopération politique transversale, en 2005. Le premier de ces atouts consiste à la taxation des épargnes des non-résidents dans les banques andorranes, à fin d'éviter l'évasion fiscale. Il est important de souligner que c'est le seul pacte de négociation multilatérale entre les micro-états et l'UE, ainsi qu'avec le Luxembourg, l'Autriche, et la Belgique³. Finalement, le système de taxation appliqué sera favorable aux petits pays, avec une rétention de l'information à l'origine, qui permet de gérer les données des comptes bancaires discrètement. Cet acte n'évitera pas complètement la fraude fiscale, avec des transactions vers des comptes bancaires des nationaux des petits pays, qui restent sous le parapluie du secret bancaire. En ce qui concerne l'accord de coopération politique de 2005, il faut noter qu'il est exclusif entre l'UE et l'Andorre et qu'il couvre un horizon thématique large, avec des sujets incluant l'environnement, la culture, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse, les

questions sociales, la santé publique, le transport, la politique régionale, et la recherche. Quelques auteurs ont remarqué que l'accord de coopération, ainsi que l'accord commercial, ont déjà les caractéristiques d'un accord d'association⁴, puisque l'article 238 TCE n'apporte pas les éléments suffisants pour les définir. Néanmoins, la différence entre association et coopération resterait dans la nomenclature utilisée.

Depuis la conclusion du traité de coopération politique du 2005, les négociations se limitent aux contacts informels entre diplomates. La crise économique du 2008 induit des moments plus tendus, en raison de problèmes fiscaux persistants et de l'évasion fiscale, ce qui, selon notre avis, marque le début d'une nouvelle phase de négociation. Les déclarations de Sarkozy encourageant les *leaders* européens à entreprendre des actions contre les micro-états blanchisseurs d'argent, « pour les faire disparaître », ont été le point culminant de la tension. Quelques personnalités politiques ont insinué extra-officiellement que les déclarations du Président français étaient contradictoires, puisqu'en tant que Coprince d'Andorre il dispose de mécanismes suffisants pour exercer une pression importante. Quelques semaines avant le sommet entre les puissances du G-20, le 2 Avril 2009, les événements se précipitent. Jusqu'au moment aucune exigence, utilisant l'épée des compétences internes que la Constitution de l'Andorre lui attribue, n'avait été formulée par un Coprince français, afin d'influencer le développement de la politique extérieure du pays. Après des moments tendus entre les autorités andorranes et le représentant personnel du Coprince, Christian Frémont, Sarkozy menace informellement de démissionner, pendant un Conseil de Ministres début 2009⁵.

L'ABA (Association de Banques Andorranes), qui regroupe les intérêts des 5 banques du pays⁶, a répété publiquement et officieusement, depuis les derniers mois de 2008, que l'évasion fiscale vers l'Andorre a été mineure en comparaison à celle perpétrée par Monaco, le Liechtenstein, la Suisse, le Luxembourg, et les îles d'outremer. On doit remarquer qu'en date de Janvier 2005, les seuls pays qui restaient sur la liste dite « grise » du Comité d'Affaires Fiscales de l'OCDE -développée dans l'informe *Harmful Tax Competition : An Emerging Global Issue-*, étaient l'Andorre, Monaco, le Liechtenstein, les Iles Marshall, et le Libéria. Les autorités andorranes ont affirmé publiquement, à plusieurs reprises, que les critères d'identification des paradis fiscaux⁷ ont déjà été largement surpassés par la Principauté. *Contrario sensu*, les autorités andorranes n'ont pas signé une carte officielle de compromis assurant la transparence des entités financières du pays, qui aurait servi pour changer le

status international comme pays fiscalement non-coopératif. Il est difficile de comprendre pourquoi les autorités concernées (entre Juin 2000 et Avril 2002) ont retiré de la liste de l'OCDE des pays comme le Vanuatu, Nauru, Granada, Aruba, et 26 autres Etats, en échange de la signature d'un document de compromis promettant être plus stricts dans leurs réglementations, sans faire vraiment les changements prévus.

Avec le syndrome de la crise financière, la situation est en train de changer à grande vitesse, avec des déclarations de Gurría (Secrétaire Général de l'OCDE) qui se succèdent, exigeant de nouvelles mesures pour la lutte contre les paradis fiscaux. Il est important de noter que les instruments de lutte contre l'opacité bancaire et financière ont changé après le sommet du G-20. La nouvelle structuration que l'OCDE suivra dans ses études et projets régulateurs est une classification fondée sur trois listes. Celle des pays fiscalement coopératifs (incluant une quarantaine d'États, entre eux la France), la surnommée « liste grise » (avec l'Andorre, accompagnée de plusieurs pays ayant signé antérieurement les fameuses cartes de compromis), et une liste de pays fiscalement non-coopérants qui n'acceptent pas les standards fiscaux internationaux (le Costa Rica, la Malaisie, les Philippines et l'Uruguay). En tout cas, les problèmes pour Bruxelles se magnifient quand certains pays qui sont à nouveau sur la « liste grise » de l'OCDE, sont aussi membres de l'Union européenne⁸.

a) Sur l'adhésion ad hoc comme éventuelle voie d'accès de l'Andorre à l'UE.

Devant la schizophrénie des diplomates européens dans les contacts avec les micro-états -pendant la dernière décennie-, il reste clair que personne n'a d'idées à propos de l'évolution que devraient suivre les relations entre l'Andorre et l'Union européenne. De son côté, l'UE cherche la standardisation et homogénéisation de ses relations de courte approche avec les pays de la PEV (Politique Européenne de Voisinage), avec les candidats officiels, et même avec la Russie⁹; mais guère d'efforts sont réellement faits pour s'approcher des micro-états. À leur tour, l'histoire des petits pays occidentaux peut se résumer par des essais sempiternels de préservation des spécificités, sans coordination réelle entre eux. Ce qui nous mène finalement à la question: est-ce qu'on pourrait envisager une adhésion *ad hoc* comme voie d'accès de l'Andorre à l'UE?

Dans la situation actuelle, certains éléments nous attirent vers le « non ». La demande d'adhésion avec différenciation de la part des andorrans serait très mal perçue par les autorités européennes, et le traité de Lisbonne, qui apporterait la base légale pour réussir à faire la

proposition, n'a pas encore été adopté. D'ailleurs, la déclaration annexe 11ème du Traité de Lisbonne¹⁰, introduite par l'Andorre pendant la rédaction du Traité Constitutionnel, ouvrirait la possibilité (selon l'avis de l'ex-Chef de Gouvernement Ribas) à une Europe de géométrie variable pour les micro-états. Selon notre opinion, la déclaration annexe reste clairement insuffisante pour une proposition de cette magnitude. De plus, le traité de Nice a bloqué les adhésions au nombre de 27, conçu comme numéro maximal d'États qui peuvent intégrer l'Union pour le moment¹¹.

Ayant compris qu'aujourd'hui des facteurs conjoncturels rendent pratiquement impossible l'adhésion, nous devrions nous demander si cette situation peut changer avec le temps.

Il y a deux facteurs auxquels l'Andorre ne pourra jamais se confronter et une complication qui rend impossible l'adhésion à l'UE par la même voie que les autres pays européens. Les deux premiers points concernent la liberté de circulation de personnes et de capitaux. Dans des États peu peuplés, la mobilité des travailleurs a été historiquement contrôlée par des quotas, avec la finalité de ne pas surcharger le marché de travail, ce qui emmènerait à une paupérisation des conditions sociales internes dans les micro-états. Avec les capitaux on retrouve un cas similaire : une entreprise pourrait facilement créer des monopoles, ou même acheter le pays tout entier, éventualité qu'aucun gouvernement ne pourrait permettre. Malgré l'ouverture de certains secteurs à l'inversion étrangère pendant la dernière législature, il y a un consensus de fond entre les hommes politiques andorrans sur le fait de mettre des entraves à l'acquisition de certains biens et de certains services nationaux par des étrangers. Le facteur conjoncturel auquel on a fait référence est l'harmonisation des impôts indirects, nécessaire pour les pays qui intègrent l'UE. Le modèle touristique andorran est la pierre angulaire de l'économie nationale, et s'appuie sur des achats à bas prix, rendus possibles uniquement par une taxation plus faible que celle des pays voisins (actuellement d'approximativement -10% en relation à l'Espagne et -15% comparé à la France, avec des variations dépendant des produits). Ce différentiel disparaîtrait en cas d'adhésion.

Toutes ces constatations nous font affirmer que l'Andorre serait seulement disposée à rejoindre l'UE si elle « conservait certaines de ses spécificités économiques »¹² et pourtant, par la voie de la surnommée adhésion *ad hoc*.

Avec l'élargissement vers l'Est, l'Union semble s'étendre vers des pays plus intéressés aux bénéfices économiques de leur adhésion qu'aux valeurs sociales du continent, ou à l'idée

romantique d'une Europe politique, supranationale et unie. L'Andorre, et surtout les andorrans, se sentent attirés vers l'Europe politique¹³, tandis qu'une situation économiquement privilégiée a bloqué pour le moment toute tentative d'adhésion. Il faut souligner que cette inconvenance n'interdit pas toute tentative d'adhésion. Même le sacrifice total du secret bancaire¹⁴, *sancta sanctorum* des homes d'affaires du pays, pourrait devenir une réalité à moyen terme, en échange de prérogatives futiles, comme seraient l'émission d'Euros avec facial andorran¹⁵ et changer l'accord de coopération pour un accord d'association (changer la dénomination du pacte, avec un contenu presque identique) ; ou du à des pressions politiques ciblées¹⁶. Il faut remarquer que dans les élections générales andorranes (célébrées le 26 Avril 2009), tous les partis exigeaient des relations plus étroites avec l'Europe. Et des voies individuelles éminentes demandaient aussi l'adhésion.

Un autre facteur important à envisager est si l'Andorre pourrait accomplir les critères de Copenhague, nécessaires depuis 1993 pour l'entrée à l'Union européenne. Deux des points nécessaires à suivre sont déjà respectés (ceux de la démocratie et l'économie de marché avancé), mais le non accomplissement des deux autres est inhérent à la taille du pays (capacité pour assumer l'*acquis* et les politiques communautaires actuelles, ainsi que la capacité institutionnelle suffisante). Il est pourtant évident qu'on ne peut pas parler d'adhésion, mais d'adhésion à la carte, avec la différenciation comme principe des relations entre l'Andorre et l'UE. Ce mécanisme, restant possible, est très difficile d'accomplir en vu des caractéristiques économiques et politiques actuelles de l'UE.

L'adhésion de l'Andorre à l'UE dépendrait donc de la conservation de certaines caractéristiques propres, éventualité qui reste très éloignée du stade décisionnel qu'on est en train de vivre au sein de l'Union. L'UE peut trouver sans problème des motifs suffisants pour ne pas admettre l'Andorre, mais si elle pense que les conditions lui sont favorables, si les diplomates font bien leur travail, si les Chefs d'État andorrans exercent de la pression... la réponse pourrait être positive. Les implications d'une telle action dépassent largement l'ambition de cet essai.

Sur l'intérêt de l'Andorre pour créer une Union de Micro-Etats Européens.

Quand on aborde les relations entre les micro-états deux points restent certains. Le premier : les contacts entre les différents acteurs ont été historiquement très peu nombreux. Ceci révélant un certain individualisme des Etats à l'heure de gérer leurs relations extérieures, ou même à l'heure de partager des expériences internes. Pourquoi n'y a-t'il pas de coopération si les intérêts à échelle européenne sont coïncidents ? Est-ce qu'une méthode Monnet entre micro-états aurait des conséquences positives pour les acteurs en interaction ?

Les derniers contacts de l'UE avec les micro-états nous montrent que leurs objectifs sont identiques. Les accords de fiscalité sur l'épargne ont été signés en 2003 par tous les micro-états de l'Europe occidentale¹⁷. À nos jours, l'objectif partagé est avoir des accords de coopération de plus en plus développés, tandis qu'internement les spécificités fiscales et bancaires sont respectées (même si des changements substantiels se produisent actuellement). On peut constater une certaine asymétrie des relations, notamment en ce qui concerne la présence des petits pays dans des institutions supranationales : San Marino étant, par exemple, le seul membre du FMI. Une autre situation d'asymétrie relève de l'utilisation de la monnaie unique, officiellement implantée à Monaco et à San Marino (avec facial propre) tandis que l'Andorre utilise para-légalement la devise, et le Liechtenstein ne l'adopte pas. D'autres points de comparaison mineurs pourraient être explorés, mais la structure productive des micro-états, ainsi que leurs caractéristiques juridiques, restent assez proches pour influencer les actions de tous les acteurs dans un même sens.

Depuis 2006, des rencontres ont eu lieu entre les Présidents des Parlements des Micro-Etats, dans un niveau « officiellement informel », avec une amplification médiatique très pauvre. Certains parlementaires andorrans ont manifesté, devant quelques questions préliminaires à la rédaction de cet article, qu'ils ne connaissaient pas la nature de ces réunions. En 2008, la troisième rencontre avait lieu à Vaduz, avec des résultats opaques, et des informes qui ne sont pas publics. L'autre scénario de coopération est un certain *lobbying* entre les ambassadeurs des micro-états à Paris -au sein de l'UNESCO-, et entre les ambassadeurs à l'ONU. En ce qui concerne une « méthode Monnet » (comme approximation thématique qui mène à la coopération institutionnalisée) entre micro-états, cela reste une possibilité très vague. Tandis que les Etats qui actuellement conforment l'UE avaient beaucoup de camps de coopération différents, avec un scénario de fond qui pouvait induire à une conception supranationale de l'UE, cette vision n'est pas possible dans le cadre d'une Union de Micro-Etats non intégrée *per se* à l'UE. L'enjeu de se coordonner pour avoir des meilleurs résultats n'est pas finaliste, mais instrumentale ! Cette réflexion nous éloigne

catégoriquement du postulat de coopération institutionnalisée uniquement entre les micro-Etats.

Le seul objectif qui pourrait être bénigne pour les intérêts andorrans serait construire une plateforme intergouvernementale pour la promotion d'une politique extérieure commune envers l'UE. Regrouper les micro-états européens en un seul ensemble pourrait signifier un atout pour concentrer pouvoir d'influence et faire que les petits États occidentaux négocient ensemble le cadre général de leurs relations mutuelles. Mais cette approche génère aussi plusieurs difficultés, qui empêchent l'Andorre de faire un tel pas. On a déjà parlé des possibles complications conjoncturelles de la crise économique, qui vont être de différente magnitude dépendant de chaque État et de leur capacité de négociation. Les autorités andorranes pourraient en profiter pour essayer de conclure des pactes préférentiels comparativement à ceux que les autres micro-états pourraient avoir. On doit aussi envisager les difficultés particulières de chaque pays, notamment avec l'influence des états voisins, qui surpasse souvent les termes de la coopération économique vers une dépendance politique établie au cours des siècles. Si les micro-états unissent leurs voix, ils vont être, certes, plus puissants dans leurs propositions, mais aussi plus vulnérables devant des actions de l'Union européenne. Toute négociation collective entraîne une unification d'intérêts et une unification de résultats. Étant données les grandes capacités des micro-états à obtenir de bons résultats, leurs préférences les porteraient à ne pas chercher une plateforme de négociation commune. Ce fait est, malgré tout, nouvellement conjoncturel, et pourrait se trouver à nos jours en profond changement.

Est-ce qu'après la crise économique une coopération permanente, voire institutionnalisée, serait profitable ? On peut remarquer un aspect positif et un aspect négatif si l'initiative est mise en œuvre.

Il est évident que la majeure connaissance mutuelle devant de claire manque d'information de l'UE permettrait de profiter de l'asymétrie en bénéfice des micro-états. Si des accords spécifiques ont lieu, le *lobbying* peut être très positif, et on évite la possibilité d'un « *race to the bottom* » dans les négociations bilatérales. De plus, les dirigeants de petits pays pourraient voir une possibilité de faire germer un sentiment particulier d'appartenance à l'Europe, même si c'est dans (ou entre) la ligue des petits¹⁸. Malgré la première considération, l'appartenance à une plateforme politique commune, ou même des contacts prolongés (des mécanismes de coopération sans intégration) peuvent entraîner un péril qui blesserait

grièvement les intérêts des micro-états. Pendant les années 1980, une discussion eut lieu à l'ONU sur la possibilité de rassembler les petits États dans des groupes qui siègeraient ensemble à l'Assemblée Générale. Finalement écartée pour des complications techniques et un manque de volonté politique, cette proposition pourrait renaître si un groupe formel était créé pour les affaires étrangères des micro-états. Au niveau continental, un éventuel rassemblement des états moins peuplés, entraînerait aussi la possibilité que l'UE offre une adhésion différenciée comme voie d'accès aux institutions pour tous les micro-états à la fois. Pourraient-ils avoir même des droits plus limités à ceux des autres pays ?

Sur le rôle du Coprince français dans le futur des relations entre l'Andorre et l'UE.

Depuis sa conception comme pays, l'Andorre a eu au sommet de sa hiérarchie politique les Coprinces¹⁹. Des chefs d'État provenant de l'extérieur de l'État. Historiquement, le pouvoir réel des Coprinces s'est débilité : initialement, le régime politique pouvait être considéré une « monarchie à deux », avec une structure typiquement féodale, et des envoyés des dirigeants qui menaient *in situ* la vie politique. Depuis la création d'un embryon parlementaire (le Conseil de la Terre, en 1419), les autorités foraines ont perdu des compétences en faveur du système démocratique. La dernière cession de pouvoir eut lieu avec la signature de la Constitution andorrane, à la limite du XXIème siècle, donnant place à un équilibre de pouvoirs ou les Coprinces « règnent mais ne gouvernent pas »²⁰.

L'une des prérogatives fondamentales que les chefs d'État andorrans ont sous leur pouvoir est celle de la ratification de traités internationaux, qui *de facto* doivent être accordés entre les représentants du peuple andorran, ceux du Président Sarkozy et ceux de monseigneur Vives, actuel évêque d'Urgel. Pourtant, la question qu'il faudrait se poser est à quel point les compétences internes de Nicolas Sarkozy (chef d'État de l'un des pays les plus influents de l'UE), affectent ou pourraient affecter les relations entre l'Andorre et l'Union européenne.

L'idée que le peuple andorran est conçu par la société française et par les hautes autorités politiques de l'Hexagone comme un peuple de montagnards, conservateurs et gardiens de privilèges, n'est pas nouvelle. Au cours des années, les Coprinces français ont exercé leurs fonctions en tant que chefs d'État comme une tâche adjointe à leur responsabilité nationale. Ils rendaient la visite protocolaire aux vallées andorranes et développaient les actuations politiques qui étaient légalement nécessaires pour le maintien de leurs fonctions,

tandis que certaines prérogatives constitutionnelles restaient sans être explorées. Pour comprendre le pouvoir réel que les Coprinces détiennent à nos jours sur le Principauté, on doit examiner certains caractères de la Constitution andorrane de 1993. Le cadre qui suit synthétise ses pouvoirs les plus significatifs:

Actes contresignés :

- Art. 45.1.g) CA : « sanctionnent et promulguent les lois (...) ».
- Art. 45.1.h) CA : « expriment l'accord de l'Etat à s'engager dans des traités internationaux (...) ».

Actes exercés librement :

- Art.46.1.a) CA : « exercice conjoint du droit de grâce ».
- Art.46.1.c) CA : « désignation des membres du Consell Superior de la Justícia (...) ».
- Art. 46.1.d) CA : « nomination des membres du Tribunal Constitucional (...) ».
- Art.46.1.h) CA : « leur accord (est nécessaire) pour l'adoption d'un traité international, avant son approbation en session parlementaire (...) ».

Un autre mécanisme informel doit être précisé : la Constitution de 1993 ne prévoit pas une possible démission de l'un des Coprinces, ce qui nous mène à une nouvelle dynamique de négociation. Les gouvernants andorrans ont la crainte commune de perdre la structure d'État qui a rendu l'Andorre un pays prospère, une éventualité qui doit, à leurs yeux, être évitée par tous les moyens. Cette constatation nous fait envisager qu'une expansion de compétences des chefs d'État andorrans est possible avec des menaces de démission et que Sarkozy et Vives ont un droit de veto individuel sur les actions politiques internes. La menace de démission de Sarkozy reste la constatation plus claire du pouvoir d'influence des Coprinces andorrans, ainsi que du manque de stimulus qu'un haut dirigeant français a pour mener la politique du petit enclave pyrénéen. Des situations similaires pourraient se répéter dans un futur proche.

La dépendance des représentants des citoyens, des parlementaires, envers les chefs d'Etat, sans aucun mécanisme de contrôle *ex ante* ou *ex post* (élection des Coprinces dans des systèmes politiques exogènes, imperméabilité à la critique que peut avoir un monarque constitutionnel) donnent un marge de manœuvre étendu aux Coprinces. Aucun acteur veto ne peut conditionner leurs actions. Pour cette même raison, les futures négociations entre l'Andorre et la France, dans un cadre général, vont se caractériser pour une capacité de négociation très limitée de la Principauté, tandis que la Président de la République à tous les

mécanismes entre ses mains pour exercer de la pression sur les andorrans. Si les andorrans ne changent pas quelques compétences propres de la structure constitutionnelle, cette situation pourrait se répéter indéfiniment. On pourrait même parler de subordination consensuelle de l'Andorre à la France (produit du consensus constitutionnel, avec l'accord des députés andorrans et postérieurement des andorrans par referendum).

Imaginons une Andorre membre de l'UE, préservant les conditions institutionnelles actuelles. Le vote clé du pays pyrénéen dans le Conseil de ministres, même dans le Conseil européen, serait finalement subordonné à la volonté de la France. En tant que Coprince de l'Andorre, le Président français serait même considéré comme responsable (*accountable*) des actions de la Principauté.

La situation de dépendance pourrait changer pour deux motifs différents. En premier lieu, due à une réforme constitutionnelle interne, qui reste assez éloignée de la mentalité de la grande majorité d'hommes politiques andorrans. L'autre alternative « d'émancipation » aurait lieu si l'un des chefs d'Etat andorrans, au delà de la menace pour gagner pouvoir et influence, démissionnait, laissant orpheline la figure politique des Coprinces. Il reste, d'ailleurs, une possible contradiction de fond, le fait que le Président d'une République fière de l'être, promotrice du laïcisme, de la liberté, et avec une mémoire historique-politique inlassablement marquée par la révolution contre l'absolutisme, ai des compétences sur un autre pays qui entre en contradiction directe avec les idéaux qui la caractérisent intérieurement. On pourrait se trouver face à un exercice des compétences appartenant au Coprince français, de plus en plus fréquent, comme mécanisme de *credit claiming*²¹, puisque le sacrifice de ses prérogatives pourrait même être positif pour son image.

Conclusion

La stratégie de négociation entre l'Andorre et l'UE a historiquement suivie un patron qui oscillait entre l'indifférence des autorités supranationales (dans certaines sphères politiques) et une importance prioritaire aux *issues* particulièrement problématiques, centrés sur des aspects économiques internes. Pendant les prochaines années, la stratégie d'interaction la plus probable d'être adoptée par les autorités continentales est celle d'un jeu de *sticks and carrots*, ou le petit pays pyrénéen serait récompensé par des changements au niveau interne, visant à éliminer des barrières commerciales, financières (spécialement en ce qui concerne la régulation bancaire) et fiscales. Selon notre avis, la position de l'Andorre au long terme va

être celle d'établir une transparence bancaire globale, défendant parallèlement la compétence fiscale, pour ne pas perdre de la compétitivité interne.

L'adhésion à l'Union européenne, la possibilité de créer des structures de négociation communes entre les micro-Etats européens, et le rôle du Coprince français, sont trois points qui vont sûrement être traités pendant les prochaines années.

Une incorporation à l'UE dans les circonstances actuelles reste impossible pour l'Andorre, du aux caractéristiques structurelles. On devrait énumérer des restrictions à la circulation de personnes (conçue comme nécessaire par les autorités politiques), restrictions aux inversions nationales par des étrangers, et difficultés d'ordre technique. Entre ces dernières limitations il faudrait remarquer le manque de capacité pour assumer l'*acquis* et les politiques communautaire, ainsi qu'une capacité institutionnelle largement insuffisante pour couvrir les postes politiques nécessaires au niveau européen. La seule voie possible est une adhésion *ad hoc* (ou adhésion à la carte) qui dépendrait de la volonté européenne et qui pour l'heure n'est pas susceptible d'être envisagée.

Un deuxième point clé influençant la situation de l'Andorre dans son interaction avec l'UE est les relations bilatérales et multilatérales maintenues avec les autres micro-états, donnée la similitude de ses objectifs politiques-économiques. La création de structures de coopération institutionnalisée entraînerait des conséquences positives dans le pouvoir de négociation, mais les petits états auraient le risque de perdre une certaine capacité de manœuvre dans les accords formulés, qui rendrait plus facile une homogénéisation des relations entre l'UE et les micro-états, qui ne serait pas spécialement positive pour l'Andorre. En ce qui concerne les relations franco-andorranes et leur influence postérieure au niveau continental, on peut observer une certaine symbiose, plus bénéfique (au niveau des compétences) pour le côté français. Pendant les derniers temps, le Président de la République française a instrumentalisé ses relations avec l'Andorre pour gagner du poids sur la scène internationale, ou, au moins, pour anéantir les effets pervers qu'être chef d'Etat d'un paradis fiscal entraîne. Cette dynamique serait encore plus profonde si le Principauté entrait à l'UE avec une capacité de vote propre.

Il existe aujourd'hui un vide théorique/académique en ce qui concerne la relation entre les micro-états européens et l'Union, particulièrement sur le plan des relations Andorre-UE. La littérature sur le sujet est extrêmement descriptive, avec des perspectives pratiques qui sont explorées dans des scénarios très conservateurs, sans parler des points polémiques. Ce n'est



pas une lecture destinée au public général, mais à des spécialistes qui cherchent à sophistiquer leurs analyses. Quatre livres au total (deux publiés par des banques, un par le Ministère des Affaires Étrangères andorran et le dernier par le Parti Social-Démocratique de l'Andorre – paradoxalement le plus faible et moins incisif-), et une dizaine d'articles publiés sur le sujet dans des revues internationales, très généraux, sont les seules traces d'une relation qui pourrait signifier des changements politiques internes importants pour l'UE elle-même, ouvrant la possibilité d'une Europe à la carte.

Dans le présent essai on a choisi une structure qui combine l'analyse historique et une approche plus pratique, tentant de montrer ce qu'on considère les points de débat les plus problématiques et le moins traités autour desquels s'articulent les relations entre l'Union européenne et l'Andorre. Certes, on n'aborde pas les problèmes de fonds : comment s'intégrer dans l'Union européenne (si possible), quelles seraient les conséquences d'une éventuelle démission du Président de la République française comme Coprinco, et comment devrait se constituer une plateforme des micro-états dans l'UE. Mais, finalement, on croit avoir établi des bases solides pour édifier un débat autour des considérations développées.

Cerni ESCALE CABRE,
Analyste pour Euro-Power

¹ Selon George Bernard Shaw dans “*Maxims for revolutionists*” (1932). Principe 124, sur la raison.

² Citation de José Sanchez, : « *1993-2003 : dix ans de souveraineté andorrane* », RGDIP 2005-1 ; page 129.

³ Seuls pays dans l’UE qu’au moment de conclure l’accord préservait le secret bancaire. Le traité explicite que jusqu’à ce que les micro-états n’aient pas établi les mécanismes de transparence adéquats pour en finir avec l’anonymat des comptes bancaires, les trois États pouvaient maintenir des « régulations bancaires avantageuses ». Pendant le mois de Mars 2009 les trois pays affirment initier des nouvelles actions pour finir avec l’opacité financière.

⁴ Mauresceau le disait littéralement dans une conférence intitulée « *Andorre-UE, où en somme-nous?* » en Juin 2006, à Andorre la Vieille.

⁵ Cette considération sera explorée dans la troisième sous-partie du présent article.

⁶ L’ABA agroupe depuis 1960 toutes les entités financières du pays pyrénéen. Les composants ont changé avec le cours des années, avec des fusions et des nouvelles ouvertures, seulement possibles pendant certaines périodes historiques et limitées aux nationaux andorrans. Les membres actuels de l’ABA (pas susceptibles de changer) sont : AndBanc, Banc Internacional Banca Mora, Banca Privada d’Andorra, Crèdit Andorra et Banc Sabadell d’Andorra.

⁷ a) Absence d’un système fiscal adéquat. b) Manque d’échange d’information en matière tributaire. c) Manque de transparence juridique, législative ou administrative. d) Absence d’une activité économique substantielle.

⁸ En effet, la « liste grise » met sous la même catégorie tous les États qui ont pris l’engagement d’échanger des renseignements fiscaux sans avoir eu des accomplissements substantiels. On compte entre eux le Luxembourg, l’Autriche et la Belgique.

⁹ Dans le plan originaire une inclusion de la Russie était contemplée dans la PEV, mais les relations se sont développées bilatéralement, avec un partenariat stratégique.

¹⁰ La déclaration annexe 11ème du Traité de Lisbonne dit: “L’Union considérera la situation particulière des États de réduite dimension territoriale qui maintiennent des relations de proximité ». Il faudrait remarquer son manque de valeur juridique vinculant.

¹¹ Une circonstance qui ne serait pas éventuellement gênante par les États qui visent à s’incorporer à l’UE, en vue de l’actuel état de négociation du Traité de Lisbonne, en voie de ratification.

¹² Voir le livre de Victor Pou: *Els Nous acords Andorra-Unió Europea. Ed. Crèdit Andorrà (2005); pp. 52.*

¹³ Selon tous les sondages réalisés par le Centre d’Études Sociologiques de l’Andorre (voir l’*Observatori primer semestre 2002 et deuxième semestre 2004*), une majorité d’andorrans ce sentent attirés vers «l’ Europe politique », méprisant plutôt « l’Europe économique ».

¹⁴ Les renonces produites début 2009 restent à développer.

¹⁵ Ce qui signifiera l’entrée à la Zone Euro, de laquelle l’Andorre ne forme pas officiellement partie. Depuis 2000 l’Euro est utilisé comme monnaie, mais sans aucun accord légal avec l’UE. Cette situation n’est pas nouvelle : avant l’apparition de l’Euro, l’Andorre utilisait déjà le franc français et la peseta espagnole d’une façon para-légale.

¹⁶ Point qui va être spécifiquement développé prochainement dans notre exposition.

¹⁷ Sauf le Vatican, qui n’est pas introduit dans le présent essai par des raisons évidentes.

¹⁸ Les jeux des petits états d'Europe ont déjà été une réussite à cet égard, créant des *Jeux Olympiques* ou seulement des concourants des micro-états européens peuvent intégrer la compétition. Le Luxembourg, Malte et Chypre y participent aussi.

¹⁹ À nos jours, le titre est détenu conjointe et indivisément par le Président de la République française et l'évêque d'Urgel (nommé par le Vatican).

²⁰ Devise largement répétée en Andorre, utilisée pour la première fois dans la Commission Constituante, en 1992.

²¹ On parle uniquement de la partie française, puisque cette dernière est la seule à avoir, en dehors des frontières de l'Andorre, un pouvoir d'influence redoutable. On est de l'avis qu'exercer une charge importante minimise l'évaluation subjective que l'individu fait de ses autres compétences.

Étant ces dernières moins significatives comparativement, on va trouver l'utilisation des aspects politiques mal considérés pour substituer la mauvaise image suscitée par des controverses de majeure relevance.