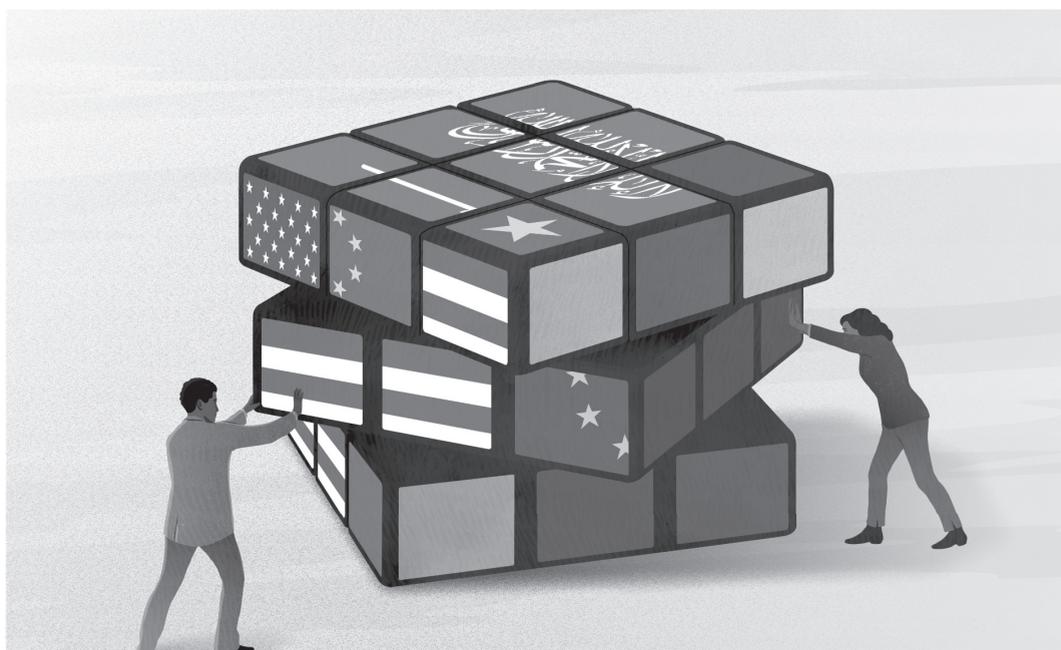


# ramses 2025

SOUS LA DIRECTION DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DOMINIQUE DAVID

ifri



## ENTRE PUISSANCES ET IMPUISSANCE

- MOYEN-ORIENT : LA RECOMPOSITION SANS FIN
- ÉTATS-UNIS : L'EMPIRE INQUIÈTE...
- UNION EUROPÉENNE : UN DESTIN CONTRARIÉ ?

DUNOD

# Vers l'élargissement de l'Union ?

## Un défi géopolitique et existentiel

L'annonce d'un élargissement de l'Union européenne (UE) en direction de l'Ukraine, de la Géorgie et de la Moldavie, en sus des pays des Balkans occidentaux, témoigne d'une brutale mutation géopolitique, qui contraint les Européens à assumer leurs intérêts de sécurité et de défense. Le processus d'élargissement pose de redoutables questions quant aux valeurs, aux institutions, aux politiques et aux finances de l'Union. Il sera long et devrait dès maintenant être imaginé dans des procédures nouvelles.

**L**e 23 juin 2022, quatre mois après l'agression russe contre l'Ukraine, le Conseil européen accorde à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de candidat à l'UE. Un peu plus tard, la Géorgie recevra, elle aussi, ce statut. Ces décisions géopolitiques auront des conséquences majeures sur l'avenir de l'Europe. L'UE prend acte de ce que la Russie a rompu les ponts et que toute vision d'une Ukraine intermédiaire entre la Russie et l'Union est révolue. La fracture avec la Russie est profonde et sera sans doute durable ; l'entrée de la Finlande et de la Suède dans l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) traduit le même message.

## Une nouvelle donne géopolitique

Tous les élargissements du passé ont comporté un élément de géopolitique. Mais le fait d'offrir l'adhésion à trois pays qui ne contrôlent pas la totalité de leur territoire, et dont l'un est en guerre, est d'une tout autre teneur ; il oblige dès à présent l'Union à intégrer les aspects de la sécurité des pays candidats<sup>1</sup>. L'Europe rentre, à reculons, dans une histoire dont elle avait espéré la fin dans les années 1990. Elle se trouve dans l'obligation de construire enfin une politique de puissance, y compris, à terme, sur le plan militaire ; c'est, pour citer Olaf Scholz, une *Zeitenwende*.

Cette évolution rouvre également le dossier de l'élargissement vers les pays des Balkans occidentaux. Le processus s'était enrayé, du fait des problèmes internes des candidats et des conflits de voisinage dans la région, mais aussi de la « fatigue de l'élargissement » au sein même de l'Union. Il est difficile d'envisager une entrée des pays de l'Est en laissant dehors les pays des Balkans, qui attendent depuis de

1. L'entrée de Chypre constitue un précédent à cet égard ; mais comment gérer les choses si les situations de ce genre se multiplient ?

longues années. L'Union s'est donc empressée de relancer le processus, y compris en décidant d'ouvrir les négociations avec la Bosnie-Herzégovine, ce qui apparaît comme un geste politique plus qu'une reconnaissance d'hypothétiques progrès réalisés du côté bosniaque. Le choix est logique, mais il ne facilitera pas la gestion d'un dossier d'élargissement de plus en plus complexe. Et que faire si d'aventure la Turquie, qui s'est mise hors-jeu, décidait un jour de rentrer dans le jeu ?

La marche vers la grande Europe sera tout sauf un long fleuve tranquille, sur arrière-plan d'une nouvelle donne géopolitique. Comment passer d'une réaction dictée par l'émotion à une vraie stratégie ? Que va-t-il se passer sur le terrain de la guerre en Ukraine ? Que fera l'UE si les États-Unis se désengagent du soutien à l'Ukraine, voire de la défense de l'Europe elle-même ? Quelle relation envisager avec la Russie qui restera, en tout état de cause, un voisin encombrant ? Et comment s'insérer dans le monde multipolaire qui se dessine ? On affirme en Europe que l'Ukraine se bat pour défendre la démocratie : c'est certes vrai, mais le constat porte peu sur le plan global. Beaucoup, en Afrique, en Asie, ou même en Amérique latine, accusent l'Occident d'instrumentaliser l'argument de la démocratie et des droits de l'homme pour préserver son emprise sur le monde. Il faudrait sans doute davantage mettre l'accent sur la violation par la Russie de la souveraineté d'un pays indépendant, et sur son attitude colonialiste.

Et puis il y a la relation future avec les États-Unis. On commence seulement à en parler sérieusement, autour de la perspective d'un retour au pouvoir de Donald Trump. Mais dans les faits, le problème dépasse de beaucoup cette hypothèse. L'Europe parle d'autonomie stratégique mais oublie d'appliquer ce concept à ses rapports avec l'Amérique. Dans le conflit croissant entre l'Amérique et la Chine, il est clair que l'Europe sera toujours beaucoup plus proche de la première ; mais faut-il en tout s'aligner sur celle-ci, y compris par exemple quand cela ne sert pas nos intérêts économiques ? La guerre en Ukraine a ressuscité l'OTAN et raffermi nos relations avec l'Amérique de Joe Biden. Ce ne sera pas l'Europe qui se détournera de l'OTAN, ni de l'Ukraine. Mais, depuis plusieurs années déjà, les signaux se multiplient que Washington remet lui-même en cause le système qu'il avait créé et dominé après la Seconde Guerre mondiale. Avec Trump, le réveil sera brutal ; avec Biden, il sera plus doux, mais tous les deux prônent l'*America First*.

Sur le plan de la sécurité, il est clair que l'Europe devra prendre en main son destin. À court terme, cela signifie créer une industrie européenne de l'armement, avec sans doute un accord de sécurité avec le Royaume-Uni. L'Ukraine a révélé nos retards et déficits. Est-il normal que près de 80 % des armes transférées aux Ukrainiens par les Européens proviennent des États-Unis ? Développer nos capacités est un impératif absolu. Ce qui bénéficiera aussi à l'OTAN. Les Américains, plutôt que de mettre des bâtons dans les roues des Européens dès qu'ils essaient d'aller vers plus de défense européenne, devraient s'en féliciter, car cela est dans l'intérêt de l'Alliance. Du moins tant que celle-ci assure la protection de l'Europe ; dans le cas contraire, une plus large autonomie de l'Europe servirait de politique de réassurance.

## Un défi existentiel sur le plan interne

Il serait erroné de ne considérer l'élargissement que sous l'angle géopolitique. Il s'agit aussi d'un défi existentiel pour l'Union. Pour le gérer, il faut au moins que les pays candidats en arrivent à respecter les critères de Copenhague adoptés en 1993 :

- la mise en place d'institutions stables garantissant l'état de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- une économie de marché viable, ainsi que la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'UE ;
- la capacité à assumer ses obligations d'adhésion et de souscrire aux divers objectifs de l'UE.

Or, chacun sait que les pays candidats actuels peineront à remplir ces critères. Leur produit intérieur brut (PIB) moyen est très nettement inférieur à la moyenne de l'UE. La plupart font face à des problèmes de corruption et de criminalité organisée. Certains en sont encore au stade du *nation building*. L'Ukraine est engluée dans une guerre de survie à l'issue inconnue. La Géorgie se débat avec un gouvernement qui lorgne vers Moscou. La Moldavie est un pays fragile et vulnérable. Dans les Balkans, les rivalités entre pays sont un véritable élément de déstabilisation. La Serbie joue un jeu trouble par rapport à la Russie, et son fonctionnement démocratique laisse pour le moins à désirer. Cinq pays de l'Union ne reconnaissent pas l'indépendance du Kosovo. Et la Bosnie-Herzégovine est minée par les conflits communautaires.

Le second défi concerne l'Union elle-même. Que doit-elle faire pour se préparer à l'élargissement et accueillir les nouveaux membres, sans pour autant perdre ni son âme ni sa capacité de fonctionner ? Comment assurer ce qu'on appelle dans le jargon de Bruxelles la « capacité d'absorption » de l'UE ? On peut aborder la question sous trois angles :

**1. Les valeurs :** l'UE peine à imposer le respect du droit à certains de ses membres actuels. Le problème risque de s'aggraver avec l'arrivée des nouveaux pays. Il faudra mener une réflexion sur l'application des mécanismes existants : le recours normal devant la Cour de Justice de l'UE contre des atteintes aux règles des traités, le mécanisme de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne<sup>2</sup> applicable en cas de violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, ou le mécanisme de protection des intérêts financiers de l'UE face à la même menace. Faut-il réviser ces mécanismes pour les rendre d'application plus aisée, voire ajouter d'autres mesures ?

**2. Les institutions :** il est clair que fonctionner à 36 sera encore plus compliqué qu'à 27. Pour certains, la solution réside dans une réforme profonde des traités avant l'élargissement, mais cela n'a jamais fonctionné dans le passé. En 1992, avant l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, le président Delors avait proposé d'adopter préalablement un paquet de réformes institutionnelles. Le Conseil européen de Lisbonne de 1992 n'y a pas donné suite. La réforme

2. Le Traité sur l'Union européenne fixe les grands principes ; le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) règle les détails.

d'Amsterdam s'est faite avec les nouveaux adhérents. Le projet de traité constitutionnel a certes été signé avant l'élargissement de 2004, mais il n'est pas entré en vigueur à la suite du non français, suivi de celui des Néerlandais. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> décembre 2009 et qui reprenait nombre d'éléments du projet constitutionnel, a lui aussi été négocié avec les nouveaux membres. Exiger aujourd'hui une réforme des traités comme condition préalable à l'élargissement tuerait l'élargissement. L'énergie qu'il faudrait investir dans une refonte serait par ailleurs disproportionnée par rapport au résultat prévisible. Il s'agirait aussi d'un facteur de division, à un moment où le monde brûle. Enfin, un bouleversement institutionnel n'est pas nécessaire dans l'immédiat : les négociations d'adhésion prendront du temps, le système actuel a fait ses preuves durant les crises post-2008, et les ajustements indispensables peuvent se faire par d'autres moyens. Le Conseil européen peut, par exemple, revenir sur sa décision (prise après le non irlandais au traité de Lisbonne) de ne pas appliquer la réduction prévue du nombre des Commissaires. On peut utiliser les traités d'adhésion pour régler certaines questions comme le futur régime linguistique, tout comme on peut activer les passerelles qui existent dans les traités actuels dans la direction d'un usage plus poussé du vote à la majorité qualifiée dans certains domaines.

**3. Les politiques et les finances :** l'arrivée, notamment, de l'Ukraine aura un impact majeur sur la Politique agricole commune et les politiques de cohésion. On doit aussi considérer le risque plus général que l'accroissement des écarts de richesse dans l'UE ne conduise à des tensions au sein du marché intérieur et à des accusations de *dumping* social. Il faudrait donc passer en revue toutes nos politiques, dans la double optique de l'élargissement et de l'autonomie stratégique de l'Union. La question du financement des politiques sera épineuse. Le seul *Green Deal* nécessitera 620 milliards d'euros par an dans les années à venir, la transition digitale autour de 125 milliards. Si le coût financier de l'entrée des pays des Balkans devrait être marginal (4 milliards par an), tel ne sera pas le cas de l'Ukraine, d'autant qu'il faudra financer la reconstruction du pays, qui s'élèvera à plusieurs centaines de milliards. Le budget de l'UE (1 % seulement du PIB européen) ne peut représenter qu'une petite partie de la réponse, et les financements nationaux sont bien plus substantiels. Mais ils risquent de créer des distorsions de concurrence au sein de l'Union, si l'on ne trouve pas le bon équilibre entre la flexibilité nécessaire en matière d'aides d'État et la protection des États membres qui ne disposent pas des marges de manœuvre budgétaires suffisantes. Au niveau de l'UE, deux pistes peuvent être explorées. D'abord, l'avancée vers une Union des capitaux qui permettrait de mobiliser l'épargne privée européenne, dont une grande partie fuit en investissements en Amérique. Ensuite, la création d'une vraie capacité de crédit de l'Union, sur le mode de la Facilité pour la reconstruction et la résilience adoptée en 2020 – même si on avait alors promis aux « frugaux » (les contributeurs nets au budget européen) que cela ne servirait pas de précédent. Il sera difficile, voire impossible, de faire face aux défis à venir sans mobiliser la capacité d'emprunt de l'UE sur les marchés financiers.

## Une procédure à réinventer

Une négociation d'adhésion n'est pas vraiment une négociation entre égaux. Elle consiste à vérifier, chapitre par chapitre, les progrès du pays candidat dans le respect des critères et la reprise de « l'acquis communautaire », c'est-à-dire l'ensemble des textes législatifs et réglementaires accumulés au fil des années par l'UE. La part de négociation se réduit à l'examen des clauses de transition et au règlement des problèmes spécifiques au pays en question.

Il en sera de même cette fois-ci, mais il sera sans doute nécessaire de faire preuve de flexibilité et d'imagination dans les modalités. Cela pourrait supposer :

1. Une conditionnalité moins tatillonne, sauf en matière de valeurs fondamentales, où il ne saurait y avoir de dérogation, même temporaire.
2. Un effort d'assistance accru dès maintenant : l'aide de pré-adhésion pour les pays des Balkans est largement inférieure aux fonds que reçoivent les États membres de l'UE voisins des pays candidats. Il serait logique de clore progressivement cet écart dès le début des négociations d'adhésion. La Commission a adopté un paquet d'aide en 2023 pour les Balkans occidentaux qui va dans le bon sens. Pour l'Ukraine, l'accent sera à ce stade sur le financement des armes, l'aide macroéconomique et, le moment venu, la reconstruction. L'UE vient d'adopter une Facilité pour l'Ukraine de 50 milliards d'euros additionnels (dont une partie en dons) pour les années 2024-2027.
3. Une ouverture contrôlée de certaines politiques aux candidats avant l'adhésion, et un statut d'observateurs lors de certaines réunions. Une intégration rapide des pays candidats dans la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) permettrait de diminuer le danger d'influences malveillantes de la Russie ou de la Chine, et de mieux prendre en compte les aspects de sécurité.

Ces éléments pourraient figurer dans une approche par étapes innovatrice. Un modèle très détaillé figure dans une étude de Mihajlovič *et al.* publiée en 2023, qui propose quatre étapes vers l'adhésion définitive, avec une intégration graduelle mais réversible si un candidat ne progresse pas dans la bonne direction. Les décideurs politiques pourraient y puiser des idées pour donner corps à l'idée d'une approche accélérée, mais graduelle et réversible.

Cette approche s'inscrirait également dans une logique suivie dans le passé par l'UE : celle de la différenciation. Les traités d'adhésion ont depuis toujours comporté des périodes de transition pour permettre aux nouveaux membres de se mettre au diapason, ou aux anciens membres de se préparer, par exemple en matière de libre circulation des travailleurs. D'autres formules sont envisageables, comme l'association de candidats individuels – plutôt qu'en groupe – à certaines politiques, selon leur état d'avancement face aux critères d'adhésion, ou des données objectives, par exemple géographiques. L'idée de cercles concentriques permanents semble pourtant à déconseiller ; on l'a agitée dans le passé, mais cela n'a jamais marché, les candidats n'entendant pas être des membres de second rang. Pour cette raison, les promoteurs de la Communauté politique européenne, qui réunit tous les pays européens sauf la Russie et la Biélorussie, ont dû préciser qu'il ne s'agissait là en aucun cas d'un substitut à l'élargissement.

\*\*\*

La promesse d'adhésion faite à l'Ukraine change fondamentalement la donne géopolitique et ouvre un chapitre à l'issue incertaine. C'est un pari risqué : un échec aurait des conséquences dramatiques. L'UE a l'obligation morale de tout faire pour y arriver. Mais elle ne doit pas promettre n'importe quoi et certainement pas de date ferme pour l'adhésion, car elle ne maîtrise pas tous les facteurs. Nous ne connaissons pas l'issue de la guerre en Ukraine. Nous ne savons pas comment évolueront les pays candidats. Surtout, nous avons l'obligation morale de préserver les valeurs et le fonctionnement effectif de l'Union.

Un mot sur l'acceptabilité politique du processus. Il y a, entre les pays de l'Union et plus généralement entre les citoyens, des sensibilités très diverses à cet égard<sup>3</sup>. Or les traités d'adhésion entre l'UE et les pays candidats doivent être ratifiés par tous les États membres, et parfois par référendum. La communication sera dès lors un facteur essentiel. Raconter des histoires aux électeurs, minimiser les difficultés ne servira à rien. On pourra, en revanche, mettre en avant le bilan positif des derniers élargissements. Vingt ans après l'adhésion simultanée de dix nouveaux pays, suivie des entrées de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 et de celle de la Croatie en 2013, les craintes alors manifestées ne se sont pas matérialisées, ni pour le fonctionnement des institutions, ni en matière de politiques ou de finances. La croissance en Europe centrale et orientale a été une des plus fortes au monde depuis vingt ans. Restent certes des points d'ombre, notamment en matière de valeurs et de respect du droit. Mais, globalement, l'élargissement a transformé l'Europe de façon durable et positive. Et l'Union a su gérer les crises profondes qui sont enchaînées depuis 2008. De fait, elle est aujourd'hui plus intégrée à 27 qu'il y a quinze ans.

Ce n'est pas là une raison pour donner dans la complaisance. Mais cela permet d'aborder les défis à venir avec plus de confiance. Et, surtout, de ne pas oublier les opportunités que créerait un élargissement réussi : l'extension à tout le continent d'un modèle fondé sur la coopération, les valeurs et la solidarité, le renforcement de notre assise démographique chancelante, l'apport de nouvelles ressources, et la construction de ce pôle de force qui seul permettra à l'Europe d'exister comme acteur autonome dans le monde moderne.

J. Cl.

#### Pour en savoir plus

- E. Letta, *Much More Than a Market – Speed, Security, Solidarity*, Conseil de l'Union européenne, avril 2024.
- M. Mihajlovič *et al.*, « Template 2.0 for Staged Accession to the EU », Open Society Foundations, août 2023.
- R. Youngs, *Geoliberal Europe and the Test of War*, Newcastle upon Tyne, Agenda Publishing, 2024.

3. Voir à ce sujet M. Kaeding, J. Pollak et P. Schmidt, *Enlargement and the Future of Europe: Views from the Capitals*, Berlin, Springer, 2023.