

## L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE : CONCILIER PRAGMATISME ET AMBITION

*Janis A. Emmanouilidis, chargé de recherche « Stavros Costopoulos », Eliamep  
Ruby Gropas, chargé de recherche, Eliamep*

Le succès de l'élargissement de l'Union européenne ne se dément pas. À l'heure actuelle, toutefois, le débat fait rage autour de la capacité de l'UE à intégrer la diversité : n'a-t-elle pas atteint ses limites ? La question est posée alors même que le processus d'élargissement est encore inachevé. Ce qui manque et doit être intégré aux élargissements en cours et futurs, c'est une approche optimiste, un enthousiasme et une vision de ce que peut être et devenir une UE à 27 membres et plus. La prochaine troïka devra gérer différents aspects et attentes d'un processus d'élargissement en cours.

### PROBLÈMES, GOULETS D'ÉTRANGLEMENT ET ENJEUX RÉSIDUELS

---

L'Union européenne n'a pas encore politiquement et institutionnellement digéré les vagues d'élargissement de 2004 et de 2007. Les positions prédominantes oscillent entre les doutes sur l'intégration future de l'UE, les réticences envers la poursuite de l'élargissement et, au mieux, un optimisme prudent quant à la capacité du nouveau Traité de Rome à améliorer progressivement l'efficacité et le fonctionnement de l'UE à 27 et, partant, à absorber d'autres pays encore. Les craintes des conséquences économiques et politiques potentielles d'une « expansion impériale » de l'UE se conjuguent à une introspection et à une sensibilité croissantes vis-à-vis des insécurités perçues et réelles. Ces facteurs ont conduit à différents problèmes, goulets d'étranglement et enjeux.

D'abord, même si le support chancelant conféré à l'élargissement est plus qu'une simple affaire de communication inefficace ou fructueuse, l'opinion publique européenne demeure insuffisamment informée des avantages de l'élargissement. En dépit de nombreuses campagnes d'information menées en ce sens, la désinformation et les préjugés concernant l'accession de nouveaux États membres continuent de poser de réels problèmes.

De plus, l'euro-scepticisme se développe à mesure que les citoyens, et même une partie des élites politiques, émettent des doutes quant à la capacité d'une Union élargie à relever les actuels et futurs défis politiques, économiques et sociaux. Ce problème doit être traité sur la scène publique par les principaux partis politiques avant les prochaines élections du Parlement européen, prévues en juin 2009, afin de ne pas laisser le champ libre aux démagogues populistes et nationalistes, à droite comme à gauche.

Enfin, les élites politiques européennes sont acculées à un discours public sur l'usure de l'élargissement. Le manque de motivation politique à haut niveau, notamment au niveau

national, qui empêche de reformuler une perspective positive et visionnaire favorable aux futurs élargissements, est en passe de se fossiliser en un immobilisme forcené.

Outre les circonstances peu propices au sein de l'UE, les conditions propres aux pays candidats (potentiels) ne sont elles-mêmes guère encourageantes.

Le rythme des réformes est en effet inadapté : dans la plupart, si ce n'est la totalité des pays candidats potentiels, les réformes politiques et économiques n'ont pas été appliquées avec autant d' emphase qu'elles auraient dû l'être. Quand bien même, il pourrait être argué que les réformes sont allées aussi loin qu'elles le pouvaient et que, dans la pratique, elles n'ont pas été suffisantes.

De plus, l'instabilité persiste aux frontières de l'UE : les divisions sur le Kosovo, l'isolement relatif de la Serbie et la structure fragile et branlante de la Bosnie-Herzégovine, sans parler des autres héritages économiques et sociopolitiques des transitions postcommunistes et post-confliktuelles, continuent de faire régner l'instabilité régionale en Europe du Sud-Est. De même, les frontières de la Turquie avec la Syrie, avec l'Iran et avec l'Irak dans la forme que prendra un jour ce pays contraignent l'UE à jouer un rôle majeur (plus important que celui qu'elle joue actuellement) dans l'une des régions les plus volatiles du monde, aux portes de l'Europe. Le régime de Lukashenko en Belarus, les relations tendues de l'Ukraine et de la Géorgie avec la Russie et le sous-développement économique de la Moldavie témoignent que les frontières orientales de l'UE demeurent une région de profonde transition économique et d'intense incertitude politique.

Enfin, les hautes attentes et la fatigue de la transition dans les pays voisins se heurtent à l'incapacité ou à la réticence de l'UE en matière d'élargissement : le poteau d'arrivée de l'adhésion à l'UE semble bien loin pour les candidats potentiels, qui ne bénéficient donc pas d'un effet catalyseur pour promouvoir les réformes, dans le temps comme dans l'espace. De plus, le processus d'adhésion est largement perçu comme étant subordonné à des facteurs qui sont exogènes au progrès objectif de chaque pays (c'est-à-dire à d'autres considérations régionales ou géopolitiques), ce qui risque de délégitimer les conditions imposées par l'UE.

Afin de relever les défis posés par un élargissement et un approfondissement parallèles, l'UE se doit de définir pour les prochaines vagues d'élargissement des étapes incrémentielles et soigneusement mesurées. Mais, avec un élargissement pour l'instant au point mort, l'UE n'a pas tant de carottes à offrir et les alternatives qu'elle propose ne sont guère alléchantes. L'UE n'a pas encore trouvé le moyen d'encourager les réformes dans les pays qui n'ont que de lointaines perspectives d'adhésion (les pays d'Europe de l'Est), voire de très vagues perspectives (les pays du sud de la Méditerranée).

## RECOMMANDATIONS

---

À la lumière de ce qui précède, voici quelques recommandations :

■ Ambiguïté constructive concernant les frontières de l'UE : toute tentative visant à fixer une fois pour toutes les frontières de l'UE serait politiquement malvenue. La possibilité de rejoindre l'Union devrait en principe rester ouverte à tous les pays européens,

même si leurs perspectives d'adhésion sont, dans de nombreux cas, lointaines, pour ne pas dire inexistantes. Pour la plupart des pays situés dans le voisinage géographique de l'UE, ces perspectives d'adhésion ont une grande valeur incitative, qui les pousse à entamer ou à poursuivre leur transformation politique, économique et sociale vers la démocratie et l'économie de marché. L'exclusion de toute possibilité d'élargissement à long terme au-delà des frontières occidentales des Balkans déclencherait des réactions négatives, ce qui entraverait le processus d'accession des pays voisins plus proches de l'Union. L'UE serait moins à même d'imposer ses conditions et, partant, perdrait beaucoup de sa capacité à influencer sur l'orientation politique générale et le processus de transformation de son voisinage européen.

■ Revitaliser les attitudes positives vis-à-vis de l'élargissement et préparer une revue stratégique de l'élargissement (RSE) : pendant les présidences française, tchèque et suédoise de l'UE, l'Union devrait jeter les bases d'une revue stratégique du processus d'élargissement en 2010. D'ici là, le traité modificatif de Lisbonne aura été ratifié (si tout va bien) et largement mis en œuvre, le nouveau Parlement européen aura été élu, la nouvelle Commission, le nouveau haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune et le tout nouveau président du Conseil européen seront en place et le « groupe de réflexion » aura rendu son rapport final. Cette RSE ne doit pas hésiter à affirmer que la poursuite de l'élargissement est nécessaire et bénéfique et déterminer de manière critique ce que doit faire l'UE pour préparer les prochains cycles d'élargissement. Les sondages d'opinion publique indiquent constamment que les citoyens attendent beaucoup de l'UE et souhaitent ardemment la voir jouer un rôle mondial. Le principal message à diffuser est donc qu'une Union encore élargie peut exercer une influence mondiale plus puissante sur les affaires politiques, économiques, militaires et environnementales. Afin de préparer cette RSE, le Parlement européen et la Commission devraient en particulier :

– intensifier les efforts de communication autour des aspects positifs de l'élargissement et, dès que possible, informer sur les coûts politiques et économiques potentiels d'un « non-élargissement » ;

– promouvoir les initiatives qui informent les citoyens et ciblent spécifiquement les écoles, les syndicats, les associations professionnelles, les ONG et les groupes de population qui sont traditionnellement davantage eurosceptiques ou moins informés sur l'Europe (organisations religieuses, organisations ethniques, etc.) ;

– informer les citoyens de l'UE sur la situation intérieure des États qui aspirent à rejoindre l'Union. Ici, les conditions requises sont un dialogue avec la société civile, l'instauration de liens culturels et l'organisation de programmes d'échange de jeunes, en vue de mettre bas les stéréotypes, l'ignorance et les préjugés.

■ Pas d'élargissement automatique et pas d'autres offres d'adhésion (in)directes : eu égard au profond scepticisme que suscite la poursuite de l'élargissement dans de nombreux États membres de l'UE, il vaut mieux de pas automatiser le processus d'élargissement et, pour l'heure, ne pas soumettre directement ou indirectement les offres d'élargissement ultérieur aux pays qui jouissent déjà du statut de pays candidat (Croatie, ARYM et Turquie) ou de pays candidat potentiel (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Serbie, Kosovo y compris). En ce qui concerne la poursuite ou l'engagement de négociations, l'UE

doit assurément tenir ses promesses mais, dans le même temps, rassurer ses citoyens en leur prouvant que les critères d'élargissement sont strictement satisfaits par les pays candidats. Elle doit continuer de faire pression sur les pays afin de les inciter aux réformes et doit attentivement contrôler et récompenser leurs progrès en ce sens. L'UE devrait éviter de fixer des délais concrets et des dates précises d'adhésion, qui risqueraient d'avoir une incidence contre-productive sur le rythme des réformes et sur la mise en pratique des acquis de l'Union. Enfin, les autres candidatures d'adhésion à l'UE devraient être découragées, de manière à ne pas encombrer la « salle d'attente ». Cependant, la possibilité de soumettre une candidature en temps opportun doit rester ouverte.

■ Exploiter les potentiels de coopération : l'UE et les pays candidats ou candidats potentiels devraient viser le plus haut niveau possible de coopération transfrontalière ou interrégionale – indépendamment de l'issue des processus d'adhésion. Une intense interaction politique, économique, sociale et culturelle, conjuguée avec une coopération dans les domaines environnementaux, peut en effet constituer un puissant facteur de motivation pour l'Union et pour les candidats potentiels sur le long chemin de croix qui les conduit vers l'adhésion européenne. Des relations plus étroites permettent aux pays de mieux se connaître, de mieux comprendre les problèmes respectifs, de réduire leur degré de défiance mutuelle et de se préparer les uns les autres à accueillir les nouveaux membres de l'Union. Et, dans les cas où le processus d'adhésion achoppe – que ce soit du fait de l'UE ou des pays voisins –, l'instauration de liens plus étroits peut faire fonction de filet de sécurité. Les champs potentiels de coopération devraient en particulier être les suivants :

- affaires étrangères, sécurité et défense et justice et affaires intérieures (y compris, en particulier, les questions de visa) ;
- coopération économique fondée sur des projets concrets aux niveaux transnationaux et interrégionaux dans des domaines d'intérêt mutuel, notamment ceux de l'énergie et des infrastructures ;
- renforcement des liens culturels et sociaux, afin de permettre aux élites, mais aussi aux citoyens ordinaires et, notamment, aux jeunes de faire connaissance les uns avec les autres ;
- éducation, de manière à rassembler les jeunes générations autour de valeurs communes et de leur donner un sentiment d'appartenance à une communauté européenne élargie (par exemple, par la promotion des programmes d'échange d'étudiants, des projets de jumelage d'établissements d'enseignement, des programmes ERASMUS, SOCRATES et LEONARDO, des diplômes universitaires transnationaux, etc.).

■ Encourager les pays candidats à améliorer leur attractivité : l'élargissement ultérieur de l'UE ne sera pas dicté par une dynamique historique, comme ce fut le cas pour la vague d'élargissement de 2004-2007, amorcée après la chute du rideau de fer. Contrairement aux précédentes vagues d'élargissement, les pays qui aspirent aujourd'hui à l'adhésion européenne vont devoir avancer des arguments encore plus convaincants pour démontrer que leur adhésion n'est pas seulement bénéfique pour eux, mais qu'elle est aussi dans l'intérêt politique et économique de l'UE et de ses États membres. Les pays candidats à l'adhésion sont en concurrence avec d'autres projets d'élargissement, à la fois sur le plan individuel et en leur qualité de membre d'une certaine région. Ils sont de ce fait

soumis à une pression accrue pour démontrer leur aptitude et leur volonté à rejoindre le « club ». Tout pays aspirant à intégrer l'UE sera et devrait être jugé sur ses mérites propres. Le succès individuel des réformes économiques, politiques et sociales internes dans les candidats potentiels sera le facteur le plus décisif pour « convaincre » l'Union et ses États membres d'accepter l'élargissement. Les progrès politiques vers la stabilité démocratique et l'État de droit, la lutte contre la corruption et le crime organisé, les garanties de protection des droits de l'homme et des minorités et la résolution des conflits interétatiques sont autant de facteurs qui accroissent les chances d'adhésion à l'UE. Sur le plan économique, la mise en œuvre d'une économie de marché compétitive et efficace, fondée sur les acquis de l'Union, une croissance économique affirmée et un important afflux d'investissements directs de la part de sociétés étrangères et, en particulier, européennes constitueront des arguments tout à fait valables à opposer aux détracteurs de l'élargissement ultérieur et bénéficieront nécessairement du soutien de la communauté des entreprises au sein de l'UE et des pays candidats.

■ Réussite interne – le meilleur argument en faveur de l'élargissement ultérieur de l'UE : l'élargissement ultérieur suppose que l'UE réussisse elle-même sa copie, à savoir :

– Ratification et mise en œuvre fructueuse du Traité de Lisbonne : c'est là une condition préalable à la poursuite de l'élargissement, car le nouveau droit primaire a le potentiel d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement institutionnels de l'UE, ainsi que sa légitimité démocratique. Si la ratification devait échouer, l'UE sombrerait dans une crise politique et dans l'introspection, ce qui lui promettrait des heures bien plus pénibles encore que la crise constitutionnelle traversée après le double « non » français et néerlandais opposé en 2005 au Traité constitutionnel.

– Modernisation du budget de l'UE : l'actuelle structure budgétaire de l'UE ne satisfait pas les conditions d'une Union à 27 membres et plus. Pour préparer l'UE à d'autres cycles d'élargissement, les États membres devraient s'accorder à redéfinir les priorités budgétaires. Davantage de fonds doivent être investis dans des domaines plus dynamiques – innovation, sécurité intérieure et extérieure, protection de l'environnement et énergie, pour n'en citer que quelques-uns. De même, il faudrait déterminer si le budget global de l'UE peut suffire à satisfaire les besoins de 27 membres ou plus.

– Formulation d'un nouveau discours construit sur un nouveau grand projet : l'UE n'est pas parvenue, récemment, à insuffler à ses citoyens un élan visionnaire pour surmonter le scepticisme public concernant l'avenir de l'intégration européenne. Tant que cette situation persiste, il est difficile de promouvoir la nécessité d'un élargissement ultérieur. L'Europe doit apporter une réponse convaincante et compréhensible à une question simple : à quoi va nous servir l'UE à l'avenir – au-delà de tout ce qu'elle a accompli ces cinquante dernières années ? Néanmoins, il ne suffira pas de proclamer cette nouvelle raison d'être sous la forme d'une déclaration solennelle, étayée par une photo de groupe. Les citoyens et les élites ne trouveront un nouvel attrait à la construction européenne que lorsque l'UE sera en mesure de définir un nouveau grand projet susceptible de lui conférer une parfaite légitimité. De tout temps, l'élaboration des politiques européennes a été très dynamique et a toujours porté ses fruits dès lors qu'elle s'assignait des objectifs ambitieux à grande échelle. Les exemples les plus impressionnants de cette réussite sont

le projet de marché unique (Europe 92) et la réunification du continent. Cependant, il reste encore à l'UE et à ses États membres à définir un grand projet tout aussi ambitieux, réaliste et concret, pour l'époque actuelle qui aille au-delà de « l'Europe des petits projets ». L'enthousiasme actuel et le soutien apporté aux efforts que déploie l'UE pour gérer le changement climatique et pour innover activement dans le domaine environnemental démontrent que les Européens souhaitent et aspirent à ce que l'UE voie « grand » ou « plus grand ». En résumé, l'attitude est l'un des piliers de l'avenir de l'Union européenne comme de celui de son élargissement.