

Europe

UNION EUROPÉENNE : LE BEL AVENIR DE L'ÉLARGISSEMENT

Sylvain Kahn

27/06/2023

L'Union européenne est-elle condamnée à choisir entre l'élargissement et l'approfondissement ? Alors que la guerre russe en Ukraine pousse dans les bras de l'Europe de nouveaux candidats à l'adhésion, Sylvain Kahn, professeur agrégé à Sciences Po et chercheur au Centre d'histoire de Sciences Po, plaide pour une vision résolument politique et optimiste de l'élargissement de l'Union européenne.

Face à la guerre d'invasion que livre la Russie à l'Ukraine, les Européens ont décidé de relancer leur politique d'élargissement. Ils ont accordé en juin 2022 le statut de pays candidat à l'Ukraine et à la Moldavie, et ont affirmé dans le même mouvement leur détermination à enfin finaliser l'adhésion de l'Albanie, de la Macédoine du Nord, du Monténégro et de la Serbie qui traîne en longueur depuis près de vingt ans. Cette perspective a remis en mouvement les réflexions et les débats sur ce qu'historiquement on appelle l'approfondissement, c'est-à-dire sur ces réformes à entreprendre et qu'on ne pourrait plus différer, sauf à courir le risque que l'élargissement ne déséquilibre voire ne bloque le fonctionnement de l'Union européenne (UE).

De fait, l'histoire de l'Union européenne nous apprend que ses élargissements sont les catalyseurs de ses changements institutionnels. Ces derniers sont en effet le produit de la rencontre entre les acteurs qui plaident pour élargir l'UE et ceux pour qui la réforme des institutions dans le sens d'un approfondissement de l'échelle européenne est une nécessité.

Approfondissement et élargissement : l'expérience de l'histoire

Les deux cas les plus visibles dans la durée sont la France, dont les gouvernements, la classe politique et la haute administration se distinguent par leur tendance, non seulement à être une boîte à idées permanente de réformes institutionnelles de l'UE, mais aussi et surtout à incarner la position selon laquelle l'approfondissement est un préalable à l'élargissement. L'archétype de la position inverse fut le Royaume-Uni, dont tous les gouvernements ont promu une sorte d'élargissement permanent tout en faisant obstacle autant que faire se pouvait à l'accroissement

des prérogatives supranationales et des compétences mutualisées au sein de l'UE : l'important est d'élargir, pas d'approfondir. Les Britanniques partis, les Polonais assument ce rôle – à la différence que, si toute la Pologne souhaite l'adhésion de l'Ukraine depuis quinze ans, le refus de l'approfondissement distingue depuis huit ans la majorité au pouvoir de l'opposition.

Il y a enfin des acteurs qui souhaitent les deux – si l'on s'en tient aux acteurs de type État membre, le cas archétypal étant l'Allemagne.

Il peut arriver (c'est plus rare) que certains acteurs se signalent par leur égal rejet de l'élargissement et de l'approfondissement. Ce cas s'est manifesté lorsque le général de Gaulle présidait la France. Celui-ci mit son veto à l'adhésion du Royaume-Uni comme au passage à la majorité qualifiée dans la prise de décision des Six, à l'extension des prérogatives de la Commission (alors présidée par Walter Hallstein), et à la création d'une compétence budgétaire propre de la Communauté économique européenne (CEE).

Paul-Henri Spaak et Joseph Luns, les ministres des Affaires étrangères belge et néerlandais, ne décoléraient pas. Ils disaient : la France doit choisir ! Soit elle bloque l'élargissement ; soit elle bloque l'approfondissement. Bloquer les deux, c'est scandaleux.

De Gaulle parti, l'histoire de l'intégration européenne sans dirigeant souverainiste a repris son cours. Il y a eu quatre vagues d'élargissement en quarante ans. Chacune s'est faite de façon intriquée à des réformes institutionnelles allant dans le sens d'un approfondissement du système politique européen. Le sommet des chefs d'État et de gouvernement provoqué par Georges Pompidou dès 1969 (sommet de La Haye) en reste comme la matrice, avec son fameux triptyque : « achèvement, élargissement, approfondissement ».

Les couplages emblématiques de cette dynamique élargissement/approfondissement restent par exemple le paquet Delors décidé en même temps que la finalisation de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal ; et les réformes promues par la Convention et mises dans le traité de Lisbonne de pair avec le passage de l'UE à 25 puis 27, notamment la nouvelle majorité qualifiée ainsi que l'incarnation de l'UE par plusieurs mandats de dirigeants renforcés pour être visibles en même temps : présidence du Conseil européen, présidence de la Commission, ministre et ministère des Affaires étrangères sous les noms de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRVP) et de Service européen pour l'action extérieure (SEAE), direction de la Banque centrale européenne.

Dans une vue d'ensemble, le processus d'élargissement au long cours de l'UE a été couplé avec une

dynamique d'approfondissement du système politique européen, c'est-à-dire sur la durée avec des augmentations (relatives) du budget communautaire ; avec un accroissement des prérogatives tant du Parlement appelé de plus en plus à jouer son rôle que du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement ; avec une extension et une simplification de la prise de décision à la majorité qualifiée ; avec un achèvement toujours plus affiné des politiques communautaires : sanctuariser la politique agricole et intégrer le Royaume-Uni (sommet de La Haye) ; démultiplier la politique régionale et intégrer les pays ibériques (Commission Delors) ; rendre l'euro irréversible avec l'Union économique et monétaire (UEM) et intégrer les pays d'Europe centrale et orientale (tandem Kohl-Mitterrand) ; développer une défense et une diplomatie européenne en intégrant l'Ukraine (processus en cours, Commission Von der Leyen...).

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

L'UE : quatre vagues d'adhésions et l'enterrement de l'empire

L'élargissement est ainsi constitutif de l'histoire de l'intégration européenne. La CEE comptait six membres lors de sa création en 1957. Entre 1973 et 2013, vingt-deux pays ont rejoint la CEE puis l'Union européenne. Cette intégration est une extension du territoire européen en quatre grandes séquences géographiques : pays industrialisés du nord-ouest des années 1970 ; pays méditerranéens plus agricoles en sortie de fascisme des années 1980 ; pays très prospères, neutres et social-démocrates du nord-est des années 1990 ; pays d'Europe centrale et orientale ex-communistes devenus démocratiques et capitalistes des années 2000.

À y regarder de près, c'est dès son origine que la construction européenne se caractérise par sa force d'attraction et de séduction intrinsèque sur les pays voisins de ceux qui s'associent : pensée explicitement pour deux États (la France et la RFA) le 9 mai 1950, le projet s'est immédiatement élargi à quatre de plus (ceux du Benelux et l'Italie). Ces Six créent la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) puis, en 1957, la CEE.

Ces six pays comprennent le cœur traditionnel de l'Europe urbaine, marchande, commerçante et productive ; la CEE s'est d'abord élargie à l'Europe de l'angle nord-ouest. L'entrée du Danemark, du

Royaume-Uni et de la République d'Irlande clôt cette association des pays dans lesquels sont localisées les régions qui furent les berceaux du décollage économique de l'Europe, autant que de l'émancipation du politique par rapport à la sphère religieuse et à l'Église, et des origines de la démocratie moderne. Ce premier élargissement s'est finalisé en 1973.

Ce premier ensemble élargi est celui de l'Europe des fortes densités et des centres de décision, auréolée de ses périphéries plus rurales, moins urbanisées, moins métropolitaines, moins industrialisées, agrégées dans une histoire pluriséculaire aux centres par des États coercitifs se parant du drapeau de la nation au cours de leur processus historique de construction.

Le second élargissement s'est déroulé dans les années 1980. Il concerne l'Europe du sud, davantage agricole, et libérée des dictatures fascisantes (remontant à 1926 au Portugal de Salazar et 1939 dans l'Espagne de Franco). Grèce (en 1981), Espagne et Portugal (en 1986) : ces pays, pour l'essentiel, étaient restés en retrait des évolutions caractérisant ce cœur européen en forme de dorsale élargie en dos de baleine, qui court du bassin de Londres à la Toscane, le long du Rhin, de la Meuse, du Rhône, du bassin parisien, de la Lombardie et des piémonts alpins. Les demandes d'association formulées par régime franquiste n'avaient débouché, le 29 juin 1970, que sur un accord commercial très relatif.

La démocratie installée, la CEE prit l'initiative. L'adhésion fut très rapidement un objectif majeur des nouveaux gouvernements. Il fallut pourtant apaiser les craintes des populations méditerranéennes des États de l'Europe des Neuf, en particulier des agriculteurs, et en particulier des agriculteurs français. Ce fut l'une des fonctions de la très importante réforme budgétaire promue par la Commission Delors.

Le troisième élargissement est celui des années 1990. Il concerne trois États neutres des marches nord et est de l'ensemble communautaire européen ; neutres mais aussi sociaux-démocrates, peu densément peuplés et très prospères. L'Autriche, la Suède et la Finlande avaient une frontière soit avec le bloc soviétique, soit avec l'URSS, soit avec les deux. La chute du communisme et de l'URSS a rendu possible ce que la situation particulière de ces trois pays dans la guerre froide (une souveraineté limitée en politique étrangère) empêchait : l'adhésion à la CEE.

Le quatrième élargissement à l'Europe centrale et orientale libérée du communisme se déroule dans les années 2000. Il concerne les cinq ex-démocraties populaires qui, en plus de la RDA intégrée à la RFA et à la CEE dès 1990, composaient le glacis soviétique : Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie issues de la Tchécoslovaquie, Roumanie et Bulgarie ; mais aussi la Slovénie, issue de l'ex-Yougoslavie, ainsi que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, trois ex-

républiques soviétiques. Deux îles méditerranéennes, Malte et Chypre, font également partie de cette vague sans précédent qui porte l'élargissement le plus important auquel a jamais procédé l'ensemble communautaire : douze pays.



Source : Touteleurope.eu.

Par-delà leurs histoires et leurs cultures politiques singulières, chacun de ces pays a considéré l'entrée dans l'UE comme une opportunité historique. Car l'UE, cette association d'États fondée sur la mutualisation partielle de souveraineté, est rigoureusement l'antithèse d'un empire. Chaque État, quels que soient sa taille et son poids, y est d'une part indépendant et souverain et, d'autre part, égal en droit et en dignité aux autres membres de l'association. C'est ce fait inédit dans

l'histoire qui éclaire pourquoi les citoyens de ces pays ont aspiré à l'UE et soutenu les efforts menant à l'adhésion alors même qu'ils recouvraient libertés individuelles et indépendance nationale, au sortir d'un demi-siècle de domination impériale à prétention totalitaire.

Se déprendre du mythe de l'UE ingouvernable

Lors de chaque élargissement s'est exprimée la crainte que l'entité européenne devienne ingouvernable en raison de l'élargissement. C'est une récurrence. Or, jusqu'à preuve du contraire, dans la période où l'UE fut la plus bloquée et la plus ingouvernable, de 1963 à 1969, les États membres n'étaient que six. Dans les faits, les élargissements ne correspondent ni à de l'inertie ni à de la paralysie. Il n'y a pas de corrélation – des études l'ont démontré. Les blocages, quand il y en a, sont toujours politiques. Il résulte, non du nombre, mais de frictions entre doctrines, entre visions, entre projets, et des rapports de force et d'interdépendance entre majorités et minorités, et de leurs motivations et de leurs capacités à trouver des compromis.

Dans les faits, la dynamique de l'élargissement chemine de conserve avec la dynamique de la supranationalité, sans qu'il soit besoin de grands plans d'ensemble. On pourrait dire que, au bout du compte, ce qu'on appelle « approfondissement » est une composition baroque de dispositifs ingénieux et bricolés pour résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent. La réforme du fonctionnement de la Commission par Jean-Claude Juncker témoigne de ce que même une Commission dans laquelle chaque État membre continue d'avoir « sa » ou « son » commissaire bien au-delà de 15 pays fonctionne, et fonctionne bien. Comme l'énonça Renaud Dehousse, « Élargissement ? L'Europe s'adapte ».

Sous les débats passionnés et récurrents sur les élargissements, il y a des configurations de réformes institutionnelles devenues, sinon habituelles, du moins classiques car éprouvées : augmentation (relative) du budget et développement-achèvement de politiques publiques européennes facteurs de cohésion territoriale et d'européanisation des sociétés ; extension et simplification de la prise de décision à la majorité qualifiée ; accroissement des prérogatives tant du Parlement que du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement ; suivis dans un second temps par la consolidation, encore et toujours, du caractère central de la Commission tant dans la préparation que dans la mise en œuvre de ces extensions des politiques publiques mutualisées à l'échelle européenne – on l'a vu, entre autres exemples, avec le semestre européen du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la politique environnementale, la communautarisation de l'espace Schengen, l'endettement pour financer le plan de relance, la stratégie de vaccination, l'aide militaire à l'Ukraine.

La façon dont l'UE déploie une panoplie de politiques publiques inédites depuis mars 2020 face à la pandémie de Covid-19 d'abord, puis aux côtés de l'Ukraine contre la Russie en porte témoignage (s'il en était besoin). On est obligé de constater que le droit de veto n'est pas un obstacle à des innovations réputées impossibles avec la règle de l'unanimité en politiques budgétaire et étrangère.

Ukraine + 5 : un élargissement de plus contre la violence de Poutine

L'entrée de la Croatie, devenue alors le 28^e État membre de l'UE, a eu lieu le 1^{er} juillet 2013 à l'issue de dix ans de négociations suspendues à deux reprises en raison des différends frontaliers de la Croatie avec l'Italie et la Slovénie.

Depuis, l'élargissement n'était plus à l'ordre du jour dans l'Union européenne. Si la Croatie a adhéré, ses voisins des Balkans occidentaux (Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie, Albanie) ne sont pas passés du statut de pays candidat à celui d'État membre. Et aucun des pays issus de l'URSS en transition ou en révolution démocratique (dite de couleurs) qui le demandaient (Ukraine, Georgie, Moldavie) ne parvenait à convaincre l'UE de lui accorder ce statut de candidat. Avec le Brexit, il y a même eu un rétrécissement en 2020.

La guerre de la Russie à l'Ukraine a poussé les dirigeants de l'UE à un changement de doctrine : confrontée à l'agression russe, ils ont décidé en juin 2022 d'instituer la Communauté politique européenne (CPE), de donner à vitesse grand V à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de candidat, et de déclarer qu'il est temps de finaliser l'adhésion des pays des Balkans occidentaux qui se négocie depuis une quinzaine d'années et la fin de la guerre en ex-Yougoslavie.

On peut interpréter l'invasion de l'Ukraine par la Russie comme une tentative sanglante mais d'arrière-garde de l'État russe pour éprouver la profondeur et la solidité de l'état d'esprit qui anime la construction européenne, le contester et le démolir, et prouver que l'impérialisme et la violence restent structurants et efficaces en Europe.

C'est tout le contraire qui advient. La réaction des Européens témoigne de la profondeur de leur changement de paradigme des relations internationales entre Européens. Ils tiennent tant à leur système territorial interdépendant, mutualisé, pacifié et a-impérialiste qu'ils inventent des politiques et des actions inédites et imaginatives pour le défendre en engageant leurs forces économiques et industrielles auprès des Ukrainiens et contre l'État russe. À cette aune, les adhésions en cours et la formation concomitante de la Communauté politique européenne nous

disent que l'Union européenne a gagné et que la Russie a perdu.

Les Européens se décident à présent à intégrer dans leur Union six pays de plus en raison d'un nouveau calcul rationnel : à cause de l'impérialisme et du militarisme de l'État poutinien russe, il est plus coûteux, plus risqué et plus dangereux de ne pas élargir l'UE à ses pays que de les inclure dans l'UE. En effet, hors de l'UE, les sociétés des six pays en question sont bien plus sensibles aux menées et à la culture politique de cet État russe fondée sur la violence, la corruption et l'autoritarisme comme modalité de vivre ensemble. Hors de l'UE, ces pays sont bien plus exposés aux projets de l'État russe de limiter ou de violer leur souveraineté, de contrôler leur territoire et de les assujettir selon diverses modalités. Dans la mesure où ces six États sont d'ores et déjà très liés à l'UE économiquement, démographiquement, juridiquement, cette politique russe a pour effet de déstabiliser, d'intimider ou de menacer l'UE elle-même.

En comparaison aux quatre vagues d'élargissement précédentes, l'élargissement des années 2020 qui est en cours est donc un cas de figure différent, particulier et spécifique.

En effet, l'Union européenne choisit cette fois de s'élargir à des pays dont les sociétés sont en grande partie structurées d'une part par la guerre ou l'après-guerre de conflits qui ont du mal à passer ; et d'autre part par le nationalisme. Or, la construction européenne se caractérise fondamentalement par le désintérêt de ses membres tant pour le nationalisme que pour la guerre. Cette dernière ne fait plus partie du répertoire des solutions politiques des Européens tant sur le plan interne (à de rares exceptions près, comme durant trente ans en Irlande du Nord il y a plus de vingt ans maintenant) que dans leur relations entre eux. Aujourd'hui, dans deux pays (Hongrie et Pologne), des partis parviennent certes durablement au pouvoir en mobilisant le nationalisme, mais celui-ci est très édulcoré, n'est ni impérialiste ni militariste, et demeure très contraint par le souhait très majoritaire des sociétés d'appartenir à l'Union européenne.

Les six pays de l'élargissement en cours des années 2020 sont de plus, à des degrés divers, des États faillis, ou très vulnérables, ou très corrompus, ou en partie amputés. Ce sont enfin des pays où une partie des forces politiques et sociales sont sous emprise de l'État russe. Ces problèmes ont pu être présents dans la vague d'élargissement des années 2000, mais marginalement et de façon étalée : Chypre est entrée en 2004 dans l'UE en étant amputée d'un tiers de son territoire envahi par l'armée turque en 1974 ; la Roumanie est entrée en 2007 en prise avec une corruption importante ; la Croatie entrée en 2013 est travaillée par la sortie de guerre et le nationalisme.

Quatre recommandations pour réussir l'UE à 33

Il s'agit donc d'être inventif : cette fois-ci, l'élargissement se caractérise secondairement par une augmentation du nombre de co-décideurs (au Conseil de l'UE, au Conseil européen, à la Commission) et de députés au Parlement ; c'est secondairement qu'il se caractérise par le classique problème économique et financier de différentiel de richesse et de niveau de vie. Ce différentiel est bien là et il est très important : l'Ukraine est à la fois bien moins riche que les pays du quatrième élargissement, plus grande que la France en superficie, et avec un nombre d'habitants compris entre celui de l'Espagne et de la Pologne. Elle est à la fois bien plus rurale que l'UE, et une puissance agricole exportatrice de rang mondial. Ce nouvel élargissement va donc amener les Européens à faire évoluer significativement leur budget, leur politique agricole commune et leurs fonds structurels. Mais, depuis le traité de Rome et la création de la CEE, les Européens ont l'expérience de ce type de défis. Et ces types de problèmes sont cette fois moins centraux que dans les élargissements précédents : cette fois-ci, en effet, le choix est en train d'être fait d'élargir à des sociétés qui sont en première instance travaillées par la guerre et les nationalismes. C'est pourquoi l'UE ne se préparera pas à cet élargissement-ci en mobilisant uniquement sa culture politique et son expérience éprouvée du demi-siècle écoulé.

Pour se préparer à cet élargissement, voici d'ores et déjà quatre recommandations.

Recommandation n°1 : achever de conditionner l'accès au budget au respect de l'État de droit

Donner ampleur et profondeur au conditionnement de l'accès aux financements européens au respect de l'État de droit et du pluralisme : ce nouvel instrument a été formalisé en même temps qu'était adopté fin 2020 le budget de l'UE 2021-2027 (cadre financier pluriannuel, CFP). Il fait ses preuves en un temps record. Il a été inventé pour contraindre la Hongrie et la Pologne à renoncer aux remises en cause de l'État de droit effectuées depuis 2010 pour la première et 2015 pour la seconde par leur majorité parlementaire respective, l'une et l'autre de droite radicale et illibérale (parti Fidesz que dirige le premier ministre Viktor Orbán en Hongrie ; parti PiS que dirige Jarosław Kaczyński en Pologne dont procède le gouvernement dirigé par Mateusz Morawiecki).

En l'espace de quelques mois, le bras de fer qui opposait sur ce sujet ces deux pays au reste de l'UE s'est infléchi en faveur de la seconde. Certes, la confrontation est en cours, et les deux gouvernements illibéraux ne rendent pas les armes sans résister et persister. Mais ils n'ignorent plus les pressions de leurs pairs ni les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, les États membres ont confié à la Commission européenne la possibilité d'évaluer les

manquements à l'État de droit, et de conditionner le versement des fonds communautaires du budget européen à la correction de ces manquements quand ils sont constatés. Les gouvernements polonais et hongrois pensaient avoir minimisé ou rendu inoffensif ce conditionnement en obtenant la rédaction d'une formule byzantine dont les négociations européennes ont le secret. Les manquements à l'État de droit visés par ce nouvel instrument sont censés être constatés dans le cadre de l'utilisation et de la distribution des fonds européens.

Les juristes de la Commission sont parvenus sans trop de peine à démontrer que le champ d'application de cette précision était bien plus étendu que ce à quoi s'attendaient les administrations centrales des deux pays concernés. La Commission a également considéré que le nouvel instrument s'appliquait tout autant au versement des fonds du budget extraordinaire connu sous le nom de plan de relance NextGenerationEU qu'au budget ordinaire (CFP). L'UE s'est ainsi dotée d'un moyen de pression politico-administratif efficace en raison de sa maniabilité et de sa souplesse : les gouvernements illibéraux, jusqu'alors modérément sensibles aux injonctions éthiques soutenues par le droit, sont beaucoup plus influencés quand ils sont frappés au portefeuille. Il est vrai que, par exemple, les fonds structurels représentent 4% du PIB hongrois. Pour ces deux gouvernements qui ont fait du clientélisme un des ressorts (ce n'est pas le seul) de leur succès électoraux, être menacé d'être privé d'accès au budget européen fait réfléchir.

Précédemment à cette trouvaille, l'activation de la procédure politico-juridique imaginée dans le traité de Lisbonne pour contraindre un État membre à respecter l'État de droit en cas de manquement à celui-ci – le fameux article 7 – ne produisait aucun effet.

Dans l'état actuel des choses, les six pays candidats se caractérisent à des degrés divers par la séduction de partis politiques nationalistes et illibéraux, qui, quand ils arrivent au pouvoir par les élections, se caractérisent par une certaine indifférence à l'État de droit. C'est pourquoi il doit être extrêmement clair que l'UE se sera dotée de la possibilité de suspendre le versement des fonds communautaires de façon proportionnée et aisée à toutes les étapes de l'adhésion en cas de manquement à l'État de droit par les gouvernements qui négocient l'adhésion. Cela sera d'autant plus important que nous proposons que, pour cette cinquième vague, le processus d'élargissement innove et devienne un élargissement graduel.

Recommandation n°2 : l'adhésion graduelle par les politiques et les institutions

Jusqu'alors, durant un demi-siècle, les quatre vagues d'élargissement ont fonctionné selon le même principe : donner au candidat l'adhésion et le statut d'État membre sur examen final. Il fallait

avoir rempli toutes les conditions, dans tous les secteurs de l'action et de l'administration publiques, quel que soit le nombre d'années de négociation nécessaire pour en arriver à ce résultat complet.

Nous proposons de substituer à l'examen final et au passage du rien à tout (de candidat à État membre) une adhésion progressive (graduelle) de type contrôle continu : on n'attend pas d'avoir ouvert et refermé la totalité des chapitres de la négociation d'adhésion pour déclarer le candidat apte à l'intégration. Les États intègrent l'UE progressivement (graduellement), par groupes de chapitres correspondant à des ensembles de politiques publiques. Dès qu'ils intègrent une politique publique de l'UE, un de leurs ministres siège au Conseil de l'UE (la chambre des États) dans la formation qui décide de cette politique et lorsque l'ordre du jour du Conseil est dédié à la conduite et l'évolution de cette politique. Par conséquent, il sera logique d'appliquer la même démarche aux réunions idoines du Comité des représentants permanents des États membres (COREPER 1 et 2) qui siège quasi quotidiennement pour préparer les délibérations du Conseil. Sur les sujets et les domaines auxquels les États candidats ne sont pas encore intégrés à l'UE, leurs représentants auront une place d'observateur.

Plus généralement, lorsqu'un État candidat sera intégré à l'UE à hauteur d'un certain degré (par exemple 25%), leur chef de gouvernement prendra part aux discussions du Conseil européen, organe qui réunit les chefs d'État et de gouvernement et oriente les politiques de l'UE sans les exécuter ni fabriquer la législation.

Lorsqu'il sera intégré à l'UE à 50% (par exemple), les eurodéputés qu'on aura proposé au pays candidat d'élire avec un statut d'observateur cesseront d'être observateurs et deviendront législateurs. Lorsque le pays candidat sera intégré à l'UE à 65%, il nommera un commissaire approuvé par le Parlement européen au sein de la Commission. Lorsque le pays candidat sera intégré à l'UE à 100%, son commissaire pourra y occuper un des trois postes de vice-présidents exécutifs.

Il s'agit en fait de transférer dans le champ de l'élargissement ce qui est déjà à l'œuvre *de facto* dans le système territorial que polarise l'Union européenne et que vient de formaliser la CPE. Dans ce propos imagé, on caractérisera les pays par leur pourcentage d'intégration à l'UE. Des États membres de l'UE qui partagent l'euro et l'espace Schengen (soit 18 pays sur 27), on dira qu'ils sont dans l'UE à 120%. Des États membres de l'UE qui sont dans un des deux (soit 7 pays sur 27, dont l'Irlande et la Pologne par exemple), on dira qu'ils sont dans l'UE à 110%. Des États membres qui ne sont ni dans la zone euro ni dans Schengen (ils sont 2, la Bulgarie et la Roumanie), on dira qu'ils sont dans l'UE à 100%.

Des États non membres de l'UE partie prenante du marché intérieur (le cœur historique et dynamique de l'intégration européenne) et de l'espace Schengen (Islande, Norvège, Suisse, Lichtenstein), on dira qu'ils sont intégrés à l'UE à 75%. Et ainsi de suite, en passant par les pays candidats, l'union douanière (la Turquie), les pays associés, les pays du « voisinage » (Géorgie et Tunisie, par exemple), les pays partenaires de l'UE (comme le Royaume-Uni qui, avec son accord commercial et de coopération, est intégré à l'UE à 15%)...

Les pourcentages sont ici des images, pas des données. Dans ce système territorial de fait, en deçà de 100%, on trouve les pays qui ne sont pas États membres de l'UE et qui, de ce fait, ne participent pas aux décisions ni aux conceptions des politiques de l'UE auxquelles ils sont intégrés. De 1972 (signature de l'adhésion par le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande) à 2013 (entrée de la Croatie), cette situation englobe aussi et *de facto* les pays au statut de candidat : ils déclinent le plus possible la législation européenne dans leurs droits nationaux, participent le plus possible aux politiques publiques de l'UE et à ses programmes financiers, mais sans participer aux décisions. Cette réalité correspond aux programmes de pré-adhésion et au processus concomitant de reprise de l'acquis communautaire dans les règlements, les pratiques administratives et juridiques et la législation du pays candidat. Dans le cas des six pays de la cinquième vague d'élargissement en cours, le cheminement est si long qu'il peut même y avoir une durée particulière entre l'année d'obtention du statut de candidat et celle d'ouverture des négociations d'adhésion. Ainsi, l'Albanie a le statut de candidat depuis 2014 et négocie officiellement son adhésion depuis 2022.

C'est cela qu'il faut changer : un pays candidat doit progressivement entrer dans le système politique communautaire et participer à la prise de décision de façon progressive, au fur et à mesure qu'il ferme les chapitres. L'Ukraine n'est pas le Royaume-Uni, la Moldavie n'est pas la Suisse, l'Albanie n'est pas la Norvège : ils sont, eux, de futurs membres de l'UE – car ils le veulent, eux, et que les Européens le veulent aussi, de façon affermie et tranchée depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie. On ne va pas faire avec l'Ukraine ou la Serbie ce qu'on fait avec la Suisse et la Norvège : il est important de différencier très distinctement les pays qui sont candidats et bientôt États membres des pays partenaires de l'UE qui ne veulent surtout pas en être membres. Donc, il faut y aller, et travailler ensemble sur le terrain et dans la pratique, et dans une acculturation politique et institutionnelle réciproque.

Romano Prodi, alors président de la Commission, avait déjà tenté le slogan « tout sauf les institutions » pour signifier son projet d'arrimer à l'UE des pays proches qu'il n'imaginait pas devenir des États membres. Au contraire, l'adhésion graduelle doit précisément avoir une traduction institutionnelle.

Donc, l'élargissement graduel gagnera à s'appeler l'adhésion progressive – ou l'adhésion graduelle, en tous cas il faut choisir le mot « adhésion » ! L'adhésion graduelle déclinera le principe suivant : quand un État candidat est intégré à hauteur de 25% dans les politiques et les programmes de l'UE, il participe à hauteur de 25% aux institutions politiques de l'UE. Quand il est intégré à hauteur de 50% dans les politiques et les programmes de l'UE, il participe à hauteur de 50% aux institutions politiques de l'UE. Et ainsi de suite. C'est assez aisé à déployer.

Cette nouvelle méthode d'élargissement permettra d'éviter ce tout ou rien, cet examen final, qui cette fois fait traîner en longueur le processus d'adhésion comme jamais, génère de l'amertume et permet aux familles politiques nationalistes, illibérales ou séduites par l'État russe de rendre à tort l'UE seule responsable de cet étirement en longueur et du manque de détermination et de résolution dans le processus d'adhésion.

Symboliquement comme en termes de sociabilité politique, l'adhésion progressive ou graduelle est rassérénante et concrète. Un ministre d'un des pays concerné peut dire à son opinion et sa société : « j'y étais, je co-décide avec mes collègues cette politique européenne-ci. Nous sommes déjà intégrés à l'UE à 30%. Dans deux ans, nous serons à 45% ».

Recommandation n°3 : le veto +

Cette cinquième vague d'élargissement présentant des caractères inédits, nous avons proposé des réformes encore inédites pour s'adapter à cette particularité. Pour autant, il n'est pas nécessaire, au contraire, de se passer des débats traditionnels que nous a légués l'histoire des quatre vagues d'élargissement précédentes.

Peut-on élargir sans approfondir ? On a proposé d'achever le processus de conditionnalité et de s'en servir comme instrument politique dans l'adhésion graduelle. On a proposé d'approfondir le processus d'élargissement lui-même par l'instauration, précisément, de l'adhésion graduelle. Des envies de réforme des institutions sont cristallisées par cet élargissement comme par les précédents. Et, cette fois encore, un point en particulier va focaliser l'attention et les débats – cela a déjà commencé : le vote à la majorité qualifiée et son envers, le droit de veto.

Comme par le passé, monte la crainte que ne pas extirper définitivement et totalement le droit de veto soumettrait l'UE élargie au risque de la paralysie. Le gouvernement allemand s'est fait le porte-voix des acteurs pour qui le moment est enfin venu d'étendre le principe de la décision à la majorité qualifiée à la totalité des politiques de l'UE. Ce qui selon nous peut le cas échéant fonder cette fois cette attitude, c'est que ici, l'UE entreprend de s'élargir à des pays dont les sociétés sont

travaillées par le nationalisme, la sortie de guerre et le conflit identitaire, deux types de valeurs et un type de situation qui favorisent le souverainisme et la défiance envers la supranationalité.

Pour autant, supprimer le droit de veto au moment où on s'apprête à accueillir des pays pour lesquels celui-ci peut avoir une grande valeur dans la hiérarchie des normes et des attitudes politiques serait contre productif. Par ailleurs, l'histoire très récente tend à démontrer que le maintien de l'unanimité – c'est-à-dire du droit de veto – en politiques étrangère et budgétaire n'empêche ni l'audace ni l'innovation. En fait, depuis le début des années 1980, l'existence (devenue résiduelle) de l'unanimité et la possibilité de se servir du droit de veto fonctionnent comme des garanties symboliques. On pourrait énoncer que les gouvernements de type souverainiste acceptent d'autant moins mal de participer à la vie politique supranationale qu'est la vie politique européenne qu'ils savent qu'ils peuvent, en dernière instance, mobiliser le droit de veto. Ce qu'ils font, dans les faits, peu – quand bien même ils menacent de le faire.

Aussi, il faut faire avec le réel. S'ouvrant à un nombre croissant de sociétés travaillées par le nationalisme et le souverainisme, l'UE gagnera à maintenir le droit de veto tout en le faisant évoluer.

L'actuelle majorité qualifiée entrée en vigueur en 2014 de par le traité de Lisbonne a considérablement simplifié celle qui existait jusqu'alors fondée sur un nombre de voix attribuées à chaque État membre. Maintenant, c'est simple et c'est clair : en cas de vote (ce qui est très rare), un texte est adopté et une décision prise si il ou elle est approuvé par 55% des États représentant 65% de la population européenne. Il n'y a aucune raison de modifier cette règle qui donne toute satisfaction à tous (en principe) et qui fait ses preuves (en usage).

Dans cette situation de veto résiduel (budget, fiscalité, politique étrangère et de défense sont les politiques où les décisions se prennent encore à l'unanimité), nous proposons de maintenir le droit de veto et d'y remplacer le veto par le « veto + ». Le veto + pourra prendre deux formes. Dans les deux, il s'agit de conforter la valeur du veto, de s'assurer qu'il n'est pas brandi à la légère, mais de façon très significative. Il s'agit de lui donner tout le poids qu'il mérite à l'aune de ce qu'il signifie dans un système politique supranational post-nationaliste.

Veto + forme 1 : dans les domaines à l'unanimité, le veto ne sera en principe plus posé par un seul pays ; il le sera par deux pays. Les dates d'adhésion à l'UE de ces deux pays seront séparées par une certaine période de temps – dix ans d'écart par exemple. De cette façon, la France et l'Allemagne ne pourront bloquer à elles seules une décision ; ni la Hongrie et la Pologne ; ni la Serbie et l'Albanie (par exemple et par hypothèse).

Veto + forme 2 : pour les raisons indiquées *supra*, il serait erroné car rigide ou idéaliste de complètement supprimer la possibilité pour un État seul d'exercer son droit de veto résiduel. Ce droit sera être maintenu en en rendant l'exercice véritablement précieux : il doit correspondre, non pas à une facilité ou une convenance, mais à l'intime conviction (si l'on peut dire s'agissant d'un État-nation) que la décision prise au nom de l'intérêt général européen à laquelle on s'apprête à s'opposer met vraiment en péril l'intérêt national ou supposé tel. C'est pourquoi le veto + forme 2 est dans le monde très sérieux et très grave de la politique ce que le nombre de vies est dans le monde enfantin du jeu : une faculté rare. Concrètement, avec le veto + forme 2, chaque État membre a le droit à un nombre y de vetos en x années. Par exemple, chaque État membre aura droit à 3 vetos par période de deux années glissantes.

Avec ce veto + formes 1 et 2, la valeur du veto est rehaussée. Le veto devient précieux, rare et donc cher. Il devient un signe distinctif : il est fait pour être pris au sérieux et donc assez peu utilisé, même à 33 États membres.

Recommandation n°4 : des eurodéputés observateurs élus dès 2024

Enfin, il convient, classiquement mais dès à présent, de réfléchir à la composition démographique du Parlement européen. Reste-t-on à 705 élus à 33 pays ? On le sait, le traité prévoit qu'un État membre ne peut élire moins de six eurodéputés et plus de 96, selon un principe de représentation de la population « dégressivement proportionnel ».

D'ores et déjà et dans l'immédiat, nous proposons que soient élus par leurs citoyens des députés européens *observateurs* et affiliés aux groupes parlementaires européens dès les prochaines élections de juin 2024. Il s'agit d'impliquer les sociétés des pays candidats dans l'europanisation de la vie politique, et de donner un coup d'accélérateur à leur participation au processus de socialisation européenne par la vie politique démocratique. Ce serait une manifestation tangible et concrète de la décision politique qui a été prise de ne plus faire traîner en longueur l'élargissement aux quatre pays des Balkans occidentaux et d'accorder à vitesse grand V le statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie.

Ce sont là des pistes, des outils possibles, parmi d'autres possibles, et à peaufiner. Il s'agit d'indiquer ici qu'on ne fera pas du neuf seulement avec du vieux, et qu'il n'y a aucune raison d'être frileux ou pessimiste, bien au contraire. Mais qu'il faut de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace – sur l'élargissement comme sur la gestion de la pandémie de Covid-19 et le soutien à l'Ukraine contre la Russie. Ainsi, l'histoire cinquantenaire de l'élargissement de l'Union européenne a un bel avenir devant elle.