

La Communauté politique européenne

Nouvel arrimage à l'Union européenne

• Introduction

À l'occasion de la journée de l'Europe, le 9 mai dernier, le Président Macron a engagé une réflexion sur une « **Communauté politique européenne** » proposée en réponse aux récentes demandes d'adhésion à l'Union européenne reçues de l'Ukraine, de la Géorgie et de la Moldavie. Cette idée fait écho à celle de Confédération européenne avancée par François Mitterrand en 1989, à laquelle s'est référé le président français,

et qu'Enrico Letta (président de l'IJD) a **reformulée dernièrement**¹. Il s'agit d'instituer un espace politique européen, au-delà de l'Union européenne, qui peut être une première étape vers l'adhésion ou, selon la volonté des pays, une alternative à celle-ci. Cette note vise à décrire succinctement les contours d'une telle initiative et à en pointer les interrogations propres qu'elle soulève. ...

¹ *Una Confederazione europea e il percorso per l'adesione di Kiev*, tribune d'Enrico Letta dans le *Corriere della Sera*, 19/04/22.

**DROIT &
INSTITUTIONS**

**DÉCRYPTAGE
MAI 2022**

**#construireurope
#unionpolitique
#journeedeurope**

Thierry Chopin
Professeur de sciences politiques à l'Université catholique de Lille – ESPOL et conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors

Lukáš Macek
Directeur du campus de Sciences Po à Dijon et Chercheur associé, Europe centrale et orientale à l'Institut Jacques Delors

Sébastien Maillard
Directeur de l'Institut Jacques Delors

I • La nouvelle question de l'élargissement

Sous l'effet soudain de la guerre en Ukraine, la question de l'élargissement redevient un enjeu politique majeur pour l'Union européenne. Au soutien politique, humanitaire, économique et militaire aussitôt déployé par les Européens envers les Ukrainiens s'est ajouté l'examen de la demande d'adhésion à l'UE déposée dès le début du conflit par le Président Zelensky. Ce dernier souhaite une procédure accélérée en faveur de son pays et a exprimé [ses doutes sur l'idée](#) de Communauté politique. La possibilité d'une adhésion de l'Ukraine à l'Union a reçu le soutien des États membres qui y sont traditionnellement favorables, comme la Pologne, la Slovaquie, les pays baltes, ainsi que par la Présidente de la Commission européenne et par le Parlement européen. La Géorgie et la Moldavie, déjà liés par des accords d'association avec l'UE, comme l'Ukraine, lui ont emboîté le pas, déposant aussi leurs demandes d'adhésion.

Ces trois demandes obligent les Vingt-Sept d'y répondre à la hauteur des circonstances historiques dans lesquelles elles leur sont soumises. Les Européens se retrouvent en particulier devant l'obligation morale de tracer un horizon clair aux Ukrainiens en guerre pour la survie de leur pays. Mais ce contexte exceptionnel interdit justement de traiter *classiquement* ces nouvelles demandes d'adhésion, qui s'ajoutent à celles en cours de traitement, de longue date, avec les pays des Balkans occidentaux ou encore à la candidature, plus ou moins au point mort depuis de nombreuses années, de la Turquie.

Il est essentiel de poser les termes du débat en rappelant l'ensemble des différentes relations déjà possibles avec l'Union. Aujourd'hui, il existe une gamme d'options allant du rejet pur et simple de la demande (précédent du Maroc en 1987) jusqu'à la pleine adhésion, qui exige le plus souvent des années de pré-

paration² et s'ouvre par l'octroi du statut d'État candidat. Entre ces deux possibilités existent d'autres types de relations à l'Union, définies parfois en alternatives à l'adhésion : Espace économique européen³, dont sont notamment membres la Norvège et l'Islande (qui déposa puis retira une demande d'adhésion à l'UE sous l'effet de la crise financière de 2008) ; série d'accords bilatéraux avec la Suisse (membre notamment de l'espace Schengen) ; union douanière avec la Turquie, par ailleurs toujours officiellement candidate à l'adhésion ; accords d'association, comme celui en vigueur depuis 2017 avec l'Ukraine, qui comprennent une zone de libre-échange approfondi et complet et un Conseil d'association ; accord commercial avec le Royaume-Uni, à la suite du Brexit.

Cette gamme d'options est toutefois inadaptée à la situation inédite posée par la guerre, qui appelle une réponse à la fois beaucoup plus politique et plus rapide. Le contexte exceptionnel, même historique, dans lequel se trouve aujourd'hui le continent européen invite à définir un nouveau modèle d'adhésion qui renverse la logique pratiquée jusqu'ici, déjà [en partie récemment révisée](#)⁴. Dans la procédure *classique* d'adhésion, cette logique d'abord juridique et économique consiste pour le pays candidat à assimiler l'acquis communautaire dans son droit national et à mettre à niveau son économie afin de la rendre viable et capable de résister à la concurrence du marché unique. Le franchissement de ces étapes se traduit, au cours de la négociation d'adhésion, par l'ouverture et la fermeture des chapitres thématiques qui composent le futur traité d'adhésion à ratifier. Les critères politiques sont bien sûr présents par l'exigence d'être une démocratie libérale respectueuse de l'état de droit pour devenir État membre. Mais le respect de ceux-ci n'a pas offert jusqu'ici une première concrétisation d'appartenance à la famille européenne, au risque de générer impatience et frustration

2 Pour les pays ayant adhéré en 2004, 2007 ou 2013, la durée du processus entre le dépôt de la candidature et l'adhésion se situe en général autour de 10-12 ans.

3 Pour renforcer les liens avec les pays de l'Association européenne de libre-échange et dépasser les accords bilatéraux déjà en vigueur, Jacques Delors, président de la Commission européenne, propose le 17 janvier 1989 « une nouvelle forme d'association plus structurée sur le plan institutionnel, avec des organes communs de décision et de gestion ». L'Espace économique européen (EEE), qui en résultera, visera à y étendre les quatre libertés de circulation du marché intérieur (des personnes, des marchandises, des services et des capitaux) et le champ des politiques européennes, en particulier celle de la concurrence.

4 How would the EU accession really improve ? Andreas Eisl, Blogpost IJD, 4/03/20.

dans les pays candidats ainsi que lassitude et découragement auprès de leurs opinions publiques. Par ailleurs, l'intégration de la politique étrangère du pays candidat à celle portée à l'échelon européen n'a pas été, lors des élargissements précédents, considérée comme une priorité, alors que la relation de l'Europe au monde devient clé pour la poursuite du projet européen. Par exemple, lors des adhésions de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995, l'articulation de leur neutralité avec la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), que venait d'instituer le traité de Maastricht de 1992, a été peu questionnée.

En résumé et en termes maastrichtiens, les candidats aux élargissements précédents étaient en mesure d'être prêts rapidement pour adhérer aux 2e (PESC), voire aux 3e (Justice et affaires intérieures) piliers de l'UE mais ils devaient attendre de se mettre à niveau pour adhérer au premier pilier communautaire, portant sur le marché unique et ses politiques liées et impliquant l'assimilation d'un volume impressionnant de l'acquis communautaire, ainsi que la capacité à entamer la convergence économique⁵, la méthode d'adhésion ne permettant pas de découpler les deux temps. Or, ce découplage est, *de facto*, opéré pour des États étroitement associés à l'Union au sein de l'Espace économique européen (EEE) : une intégration très poussée sur le volet économique de l'UE (marché unique) mais sans intégration politique et symbolique et sans participation aux institutions européennes, à l'exemple de la Norvège. Ainsi, l'Union européenne dispose aujourd'hui d'une offre structurée et crédible pour les États qui souhaitent et sont en mesure de profiter de l'intégration économique, sans toutefois vouloir souscrire à la dimension politique du projet européen. En revanche, elle ne possède pas d'outil permettant de satisfaire la demande inverse : répondre aux États qui démontrent la volonté de rejoindre le projet politique, sans avoir – en tout cas à court et moyen termes – la capacité de s'insérer dans le marché unique, sans mettre en danger leur propre économie ou/et sans déstabiliser ce dernier.

II • Affirmer un arrimage politique à l'Union

Les demandes d'adhésion à l'UE de l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie invitent à faire l'effort de penser précisément ce type de démarche, inverse de celle qui sous-tend l'EEE. Soit, une forme d'**adhésion rapide aux dimensions politique et institutionnelle de l'UE et une adhésion très progressive à sa dimension économique**, selon la reconstruction et mise aux normes et standards de ces pays. C'est tout l'objet de la réflexion amorcée sur une Communauté politique européenne.

Pour aboutir et permettre à l'Union de trouver une réponse adaptée aux défis actuels, il est essentiel de tirer des leçons notamment de l'échec de l'initiative de François Mitterrand évoquée par le Président Macron lors de son discours du 9 mai dernier. L'idée d'une « Confédération européenne », au-delà de la question de l'inclusion en son temps de l'URSS, a rencontré une sourde oreille en Europe centrale parce qu'elle a été perçue – à tort ou à raison, d'ailleurs – comme une alternative peu attractive à ce que ces pays voulaient vraiment, à savoir rejoindre le processus communautaire. C'est pourquoi le nouveau projet doit être défini, sans équivoque, comme pouvant être soit une alternative à l'adhésion à l'UE, soit la première étape de cette dernière, l'arbitrage entre ces deux significations à donner à ce projet étant du ressort des pays candidats, non pas des États membres. Autrement dit, adhérer à cette nouvelle Communauté équivaldrait à recevoir la garantie de la « perspective européenne » : **la question d'adhésion ne se poserait plus en termes de « si », mais en termes de « quand », du moment où l'État concerné ne déciderait souverainement de renoncer à l'adhésion.** Par conséquent, celle-ci ne serait plus monolithique (on doit adhérer à l'ensemble des dimensions et engagements qui définissent l'UE, à quelques périodes de transition près), mais graduelle (on adhère progressivement, par « tranches » ou « paquets » successifs). Cette approche par tranches faciliterait une appropriation plus aisée de l'UE par les dirigeants des pays aspirants et par leurs

⁵ Au moment de leur adhésion à l'UE, les pays d'Europe centrale et orientale, se situaient entre 40,6% (Bulgarie en 2007) et 87,8% (Slovénie en 2004) de la moyenne du PIB par habitant de l'UE-27 (en SPA). En 2020, soit avant les destructions de la guerre, l'Ukraine se situait à 29,1%.

opinions publiques ainsi qu'une meilleure intégration de ces pays, permettant de bâtir progressivement une connaissance et une confiance mutuelles, en dépassant le clivage – aux conséquences déformantes, voire possiblement délétères – entre les « membres » et les « candidats », qui s'apparente souvent dans les perceptions à celui entre « un maître » et un « élève », aux antipodes d'une saine relation entre partenaires égaux.

Plus fondamentalement, la Communauté politique européenne (CPE) favoriserait de part et d'autre le sentiment d'appartenance à un même espace démocratique, de valeurs et de destinée communes. Le terme de Communauté l'exprime. Proposé par le Président Macron à dessein lors du jour anniversaire de la Déclaration Schuman, qui l'avait introduit, la reprise de ce mot inscrit la nouvelle Communauté dans le droit fil de la construction européenne et dans le champ de l'UE, dont elle emprunte les outils.⁶ D'autres appellations restent toutefois possibles, comme Confédération européenne ou encore Espace démocratique européen, en parallèle avec l'Espace économique européen. Quelle que soit la dénomination finalement retenue, la création de ce nouveau cercle ne réclame pas *a priori* d'institutions ou de traité propres mais d'un sommet fondateur.

III • En prise directe avec les vies institutionnelle et citoyenne de l'UE

L'entrée d'un pays dans la Communauté politique devrait réunir trois conditions : être un pays du continent européen, dans les mêmes termes qu'exigés pour l'UE, respecter pleinement le premier des « critères de Copenhague » et **ratifier la Charte européenne des droits fondamentaux**, qui exprime les valeurs communes de l'Union et engage le pays qui y souscrit. La procédure d'adhésion commencerait ainsi par ce qui identifie le plus l'UE. La participation devrait se traduire par une association à la vie institutionnelle de l'UE et par une immersion citoyenne. L'association à la vie de l'Union pourrait se faire par la tenue régulière, à l'occasion des Conseils européens ordinaires (quatre fois par an à Bruxelles) d'un **sommet**

de la Communauté politique européenne, réunissant les dirigeants des Vingt-Sept et leurs homologues des pays concernés. L'accès aux réunions des familles politiques, qui se tiennent le plus souvent en amont des sommets, leur serait aussi ouvert. Les formations politiques de ces pays pourraient **intégrer les partis politiques européens**. Au Parlement européen, des délégations de ces pays pourraient siéger aux sessions plénières en **observateurs, bénéficiant du droit à prendre la parole et de contribuer aux travaux des commissions parlementaires, sans droit de vote, sauf sur des résolutions adoptées sous l'égide de la CPE**. Les formations du Conseil pertinentes, en particulier celle des affaires étrangères, devraient aussi prévoir des **réunions en format CPE, à géométrie variable, en fonction des « tranches » auxquelles tel ou tel pays associé aura adhéré**.

En somme, à la différence du modèle de la politique de voisinage (« Tout sauf les institutions »), le modèle ici proposé répondrait au principe « D'abord les institutions » afin d'asseoir rapidement l'appartenance européenne des pays aspirants et de l'incarner, d'une manière substantielle, perceptible pour les citoyens et susceptible de favoriser un sentiment d'appartenance à un socle de valeurs communes, ainsi qu'une convergence des pratiques politiques et des visions stratégiques.

Si les opinions publiques de ces pays peuvent ainsi voir avec fierté leurs dirigeants à la table européenne, la Communauté politique doit aussi avoir une **traduction citoyenne concrète**. Les programmes, comme Erasmus+ ou le service civique européen et tous ceux qui leur sont déjà accessibles par les accords d'association à l'UE, devraient être amplifiés pour stimuler davantage les échanges éducatifs, académiques, culturels et scientifiques, **en contribuant à résorber le clivage « membres » vs. « candidat » ou « État voisin »**.

Toujours dans une logique de gradation, cette première entrée politique devrait être suivie d'étapes de **coopération thématiques dans les champs d'intérêt immédiats communs** : énergie, infrastructures, santé et

⁶ La Communauté politique européenne n'est pas à confondre ici avec les deux projets antérieurs de Coopération politique européenne proposés au début des années 1960 par Christian Fouchet ou avec le pendant politique de la Communauté européenne de défense, morte-née au début des années 1950.

sécurité. Ceux-ci seraient définis et conduits au niveau ministériel avec les États membres de l'UE souhaitant y participer, en complément des politiques européennes déjà menées dans ces domaines. La participation active à ces coopérations devrait être encouragée et servir de paramètres à une future adhésion. Bien entendu, pour ne pas mettre en péril la cohésion et la lisibilité politique de l'UE, les développements de ces coopérations thématiques, l'intégration des différentes « tranches » des droits et des devoirs d'un État membre, devraient être soumis à une conditionnalité claire et stricte, et inclure des **mécanismes de réversibilité**, activables en cas de régression manifeste ou non-respect flagrant des engagements pris. À titre d'exemple, pour rejoindre la PESC, un prérequis naturel serait le fait de **partager sans réserve la vision stratégique partagée et les objectifs exprimés par la Boussole stratégique de l'UE**.

Parallèlement à ces échanges et coopérations, l'examen des demandes d'adhésion devrait se poursuivre, pour les domaines – notamment tout ce qui relève de l'ancien « 1er pilier » de l'UE – où une adhésion graduelle ou/et accélérée n'est pas possible, avec l'octroi ou non du statut de candidat à l'Union. Les négociations formelles d'adhésion pourraient s'ouvrir et se poursuivre avec la Commission selon la procédure récemment adoptée et désormais à l'œuvre avec les pays des Balkans occidentaux.

IV • Interrogations soulevées par la Communauté politique

Entre une adhésion accélérée illusoire, *in fine* contreproductive, et une procédure interminable, aux effets délétères, l'idée de Communauté politique européenne a le mérite d'arrimer rapidement à l'UE les pays aspirants à la rejoindre, dans un processus de « socialisation politique à deux sens ». Sa création soulève toutefois des interrogations énumérées ci-après et qu'il convient d'évaluer dans les meilleurs délais.

I DÉFENSE

Quelles garanties de sécurité pourraient apporter la Communauté politique à ses membres qui n'ont pas rejoint l'Otan ? La

question est de première importance pour la crédibilité d'une Communauté, qui ne pourrait par définition rester indifférente à l'agression de l'un des siens. L'article 47-2 du TUE, qui prévoit une assistance mutuelle entre États membres, est *a priori* inopérant en dehors de l'Union. La sécurité de ces pays pourrait s'envisager à travers des formats qui ne relèvent pas strictement de l'UE, comme l'Initiative européenne d'intervention.

I FRONTIÈRES

Le risque d'un conflit long et imparfaitement réglé en Ukraine entraîne celui d'une participation de ce pays à la CPE avec des frontières encore contestées. Le même risque court en Moldavie (Transnistrie) et en Géorgie (Abkhazie, Ossétie du Sud), selon le sort des régions actuellement occupées par une présence militaire russe. Subordonner l'entrée de ces trois pays dans la CPE au règlement de leurs contentieux frontaliers serait repousser la création de cette Communauté à des échéances encore incertaines. En revanche, il paraît indispensable que ces contentieux soient définitivement réglés avant une pleine adhésion à l'UE et de ne pas ainsi répéter le précédent de Chypre, dont la partition perdure aujourd'hui.

I SORTIE

L'entrée dans la Communauté politique européenne doit être réversible selon l'évolution du pays qui la rejoint. De la même manière que la nouvelle procédure d'adhésion prévoit une potentielle réversibilité du processus engagé lorsque le pays candidat ne répond plus à ses nouvelles obligations, un pays qui viole manifestement la Charte européenne des droits fondamentaux devrait être tenu de quitter la CPE, selon des modalités à définir. Les nouvelles évaluations de l'état de droit menées par la Commission dans le cadre du Semestre européen pourraient servir de base au respect de cette obligation, qui conditionne l'appartenance à la Communauté.

I BALKANS OCCIDENTAUX

Parmi les six pays des Balkans occidentaux, deux ont des négociations d'adhésion avancées (Serbie et Monténégro) et deux devraient voir leurs négociations prochainement démarrer (Albanie et Macédoine

du Nord). Tous sont appelés à rejoindre la Communauté politique, y compris les deux pays considérés comme candidats potentiels à l'UE mais qui n'ont pas ce statut : la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. Leur participation à la CPE les arrimerait à l'Union sans préjuger de l'octroi du statut de pays candidat, qui obéit à ses propres conditions.

I ROYAUME-UNI/TURQUIE

La CPE peut aussi associer à l'Union deux puissances qui ont une histoire et relation très singulières avec elle. D'une part, puisqu'elle n'oblige pas à l'adhésion à l'UE mais en affirme le partage des valeurs, elle pourrait convenir à terme à une participation du Royaume-Uni post-Brexit.

D'autre part, alors que les négociations d'adhésion avec la Turquie sont *de facto* durablement suspendues et paraissent vouées à l'impasse, une participation de la Turquie à la Communauté politique pourrait offrir une issue aux deux parties. Une ratification par Ankara de la Charte européenne des droits fondamentaux servirait de gage à cet égard.

• Conclusion

La réflexion lancée le 9 mai par Emmanuel Macron mérite d'être engagée. L'Ukraine, que l'idée de Communauté politique européenne vise en premier lieu, doit être assurée qu'il ne s'agit pas d'une alternative à l'adhésion dans l'UE mais bien l'accompagnement politique de cette procédure nécessairement longue. Comme un temps de fiançailles précède un mariage, l'entrée dans cette Communauté permet à l'État participant et aux États membres de l'UE de se familiariser les uns avec les autres à plusieurs niveaux et de se rapprocher graduellement. Elle ne prive en rien l'Ukraine de l'octroi éventuel du statut de candidat à l'UE.

Pour dissiper tout doute sur la position française, réputée traditionnellement réservée sur les élargissements, le soutien public des autres dirigeants européens est essentiel. Le chancelier allemand et le président italien l'ont déjà manifesté. Les pays du Benelux sont présumés aussi partants.

Parallèlement, une ouverture effective des négociations d'adhésion à l'Albanie et à la Macédoine du Nord, à la suite de la Conférence UE-Balkans occidentaux de juin prochain, assurerait aussi que la procédure d'élargissement se poursuit dans cette région.

Dans un contexte géopolitique des plus mouvants et tendus, il en va, par la création de cette Communauté politique, de l'affirmation d'un bloc européen soudé par de mêmes valeurs et un destin commun. Au risque sinon que les pays non membres de l'UE se confondent dans un bloc occidental élargi, que reforme la guerre en cours •

TABLEAU 1. PIB par habitant, en pourcentage du total de l'UE27, en standards de pouvoir d'achat, au moment de l'adhésion à l'UE (date d'entrée)

Bulgarie (2007)	40,6
Roumanie (2007)	44,1
Lettonie (2004)	47,4
Lituanie (2004)	50,3
Pologne (2004)	51,5
Estonie (2004)	55,9
Slovaquie (2004)	58,6
Croatie (2013)	61,2
Hongrie (2004)	62,8
Tchéquie (2004)	80,7
Slovénie (2004)	87,8

Directeur de la publication: Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

