

Pour une adhésion graduelle à l'Union européenne

EUROPE DANS LE
MONDE

POLICY PAPER N°290
MAI 2023

#elargissement

• Introduction

Face à la nouvelle donne géopolitique provoquée par l'invasion russe de l'Ukraine, l'Union européenne doit se poser sérieusement la question de la poursuite du processus d'élargissement, en direction notamment de deux groupes de pays : les Balkans occidentaux et le « trio oriental », à savoir l'Ukraine, la Moldavie (qui bénéficie déjà du statut de pays candidat) et la Géorgie (à laquelle seule une « perspective européenne » est reconnue).

I • Les défauts du modèle existant de l'adhésion à l'UE et son inadaptation aux défis actuels

L'approche qui a fait ses preuves lors des élargissements précédents, et notamment lors du « big bang » de 2004, est de toute évidence inadaptée. La preuve la plus éloquente en est le constat – vingt ans après la promesse européenne donnée par le Conseil européen de Thessalonique – de l'enlisement des adhésions des pays des Balkans occidentaux, à l'exception notable de la Croatie. Si le « modèle 2004 » a si peu fonctionné dans cette région, comment en attendre davantage à l'égard des pays du « trio oriental » ?

Certes, il y a des difficultés spécifiques intrinsèques à la situation des pays des Balkans occidentaux, ce qui a d'ailleurs amené l'Union européenne assez rapidement à revoir son dispositif utilisé pour les Pays d'Europe centrale et orientale

Lukáš Macek
Chef du Centre
Grande Europe

(PECO). D'une part, l'Union a introduit la dimension « stabilisation & réconciliation », compte tenu des héritages des guerres post-yougoslaves. D'autre part, la logique de « régates¹ » – écartée pour les pays d'Europe centrale, à l'exception toute relative des cas bulgare et roumain – a été remise à l'honneur. De fait, à la différence des PECO, **les pays des Balkans occidentaux avancent sur le chemin de l'adhésion non seulement lentement, mais aussi en ordre très dispersé².**

Toutefois, au-delà des spécificités indéniables des pays balkaniques, force est de reconnaître que le portage politique de l'élargissement de 2004 a souffert de défauts importants, dont les conséquences entravent l'action et le rayonnement de l'Union européenne. En effet, la principale ombre au tableau du bilan de la réunification de l'Europe, c'est la dérive « illibérale », particulièrement forte dans certains pays d'Europe centrale et orientale. Plus généralement, la montée en puissance, à l'Est comme à l'Ouest, des tendances plus ou moins eurosceptiques et populistes, ainsi que la persistance d'un rideau de fer mental, constituent la principale limite du succès de la dynamique 1989-2004. Du fantasme du plombier polonais lors du débat référendaire en France en 2005, au sentiment d'une « fatigue de l'élargissement » très répandue à l'Ouest, en passant par le rôle du rejet de la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'UE lors du référendum sur le Brexit, il est évident que la « digestion » de l'élargissement de 2004 est loin d'être terminée à l'Ouest. Mais à l'Est, le tableau n'est pas plus rose : des populismes et euroscepticismes plus ou moins radicaux y fleurissent et se nourrissent d'une forte amertume à l'égard de l'Ouest de l'Europe³.

Cette double frustration est étroitement liée au problème de la double temporalité qui caractérise le modèle traditionnel de l'élargissement de l'UE : vue des États membres, l'adhésion tend toujours à paraître trop rapide – faisant prospérer le discours sur un élargissement prématuré et bâclé. Vue des pays candidats, cette même adhésion paraît désespérément longue et frustrante. Ainsi, de manière très symptomatique, dans l'année qui a suivi l'élargissement de 2004, les électeurs français et néerlandais ont enterré le projet de Constitution pour l'Europe, et dans les trois plus grands nouveaux États membres, les chefs de gouvernement ont dû se démettre⁴, alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'ils retirent un bénéfice politique majeur de l'adhésion enfin accomplie.

Cette double temporalité découle du **caractère binaire de la logique des élargissements passés qui sépare strictement le statut de candidat de celui de membre**. Le processus d'adhésion apparaît essentiellement comme une longue séquence de préparation, suivie d'un accès immédiat au statut de membre plein et entier, pas comme une intégration progressive. Les éléments de progressivité, que sont d'une part, l'aide de pré-adhésion et, d'autre part, les périodes de transition pour les nouveaux États membres, ne pèsent pas lourd face à la perception d'un passage de

1 Cette approche consiste à faire adhérer les États candidats au fur et à mesure qu'ils sont prêts. Pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), on a tout d'abord envisagé cette approche mais finalement on a opté pour la stratégie de « big bang », en faisant adhérer, en 2004, 10 États d'un coup (dont 8 PECO). Cf. Macek, L. : *L'élargissement met-il en péril le projet européen*, Documentation française, Paris, 2011, pp. 139-141.

2 Cf. Macek L. & Couteau B. 2023. « L'élargissement de l'Union européenne : une relance inattendue », *infographie*, Paris : Jacques Delors Institute, mai 2023.

3 Ainsi, le premier ministre polonais Mateusz Morawiecki considère, dans son article pour Euractiv.com du 8 août 2022 que « *political practice has shown that the voice of Germany and France counts above all. Thus, we are dealing with a formal democracy and a de facto oligarchy, where power is held by the strongest. In addition, the strong ones make mistakes and are incapable of accepting criticism from outside.* »

4 Leszek Miller dès le 2 mai 2004 en Pologne, Vladimír Špidla le 4 août 2004 en République tchèque et Péter Medgyessy le 29 septembre 2004 en Hongrie.

« rien » à « tout » le jour J de l'adhésion⁵ – d'où d'ailleurs la dramatisation de la question de la date de l'adhésion, souvent objet de fausses promesses et de vains espoirs. Cette séparation stricte entre « membres » et « candidats », ainsi que la logique d'une **longue préparation qui n'est pas rythmée par des gains significatifs et perceptibles de manière positive par les opinions publiques**, contribuent puissamment à la création d'une relation très asymétrique, en ignorant assez largement le fait – pourtant évident – que les candidats d'aujourd'hui sont, *a priori*, les membres de demain. Cette asymétrie s'apparente à une relation du type « maître/élève », le vocabulaire scolaire étant d'ailleurs souvent utilisé par les médias des pays concernés, avec notamment les rapports réguliers de la Commission assimilés à des « bulletins de notes ». Son caractère infantilisant nourrit une frustration qui n'est certainement pas étrangère à la montée des euroscepticisms et à la hantise des « nouveaux » États membres de ne pas être assez considérés et d'être traités en Européens de seconde catégorie.

Le deuxième défaut majeur du processus d'avant 2004 est la **prépondérance des dimensions techniques sur le message politique**, un risque déjà clairement identifié et dénoncé par Václav Havel, devant le Parlement européen en 1994⁶. Respecter les normes techniques du marché intérieur serait-il plus fondamental que partager les valeurs communes ? Le processus d'adhésion mis en œuvre dans les années 1990 et 2000 semble davantage intégrer de nouveaux consommateurs au marché unique, plutôt que des citoyens au sein d'une communauté politique, une perception renforcée par la facilité avec laquelle l'élargissement de 1995 a été menée, sans s'attarder sur la question de neutralité alors des trois États concernés, à savoir l'Autriche, la Finlande et la Suède, au moment même où l'Union lançait sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Enfin, le manque de travail efficace sur le long terme avec les opinions publiques, des deux côtés, constitue le troisième défaut de l'élargissement de 2004-2007 et peut-être le plus grave. Or, ceci est également lié au caractère binaire du processus évoqué ci-dessus. Le manque de familiarisation et de socialisation progressive entre les candidats et les membres, à tous les niveaux, favorise les deux réactions typiques des deux côtés du processus : les opinions publiques (mais aussi les élites politiques) des pays candidats ont une vision trop théorique, naïve et souvent fantasmée de la réalité de l'Union européenne, alors que celles des États membres tendent à « découvrir » le processus d'adhésion seulement au moment de son accomplissement, à cause d'un discours politique à peu près inexistant en amont de l'élargissement. Autant dire que cette façon de procéder est un terreau fertile pour des désillusions en tout genre du côté des « nouveaux ». Et que du côté des « anciens », la peur d'une déstabilisation brutale du fonctionnement de l'Union rend les citoyens méfiants à l'égard de l'élargissement, perçu comme une rupture brutale avec le business as usual⁷.

5 Par exemple, sur le plan financier, comme l'indique Pierre Mirel, sur la période 2014-20, la Bulgarie (membre) et la Serbie (candidate), deux pays comparables en termes de population, bénéficiaient d'un financement européen avec un rapport de 8 à 1 (Mirel, P. : « [Les Balkans occidentaux : entre stabilisation et intégration à l'Union européenne](#) », in *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, Paris, n° 459, 22/01/2018).

6 Discours devant le Parlement européen, le 8 mars 1994.

7 Ceci explique la difficulté d'une partie des milieux traditionnellement « pro-européens » en France à avoir une lecture positive de l'élargissement, avec une tendance récurrente à opposer l'approfondissement et l'élargissement. (cf. par ex. Lequesne, C. : *Assumer un nouveau projet d'Europe élargie*, CERI – Sciences Po, septembre 2011). Pourtant, une telle rupture ne se vérifie pas dans les faits : une étude analysant l'adoption de l'ensemble de la législation secondaire européenne de 1976 à 2007 conclut que « No significant reduction of legislation goes along with an increase in the number of member states. » (Hertz, R.; Leuffen, D.: "Business as Usual? Analyzing the Effects of Enlargement on EU Legislative Output" in CIS Working Paper n° 38, Uni/ETH Zurich, 2008).

Les deux décennies qui nous séparent de la promesse de Thessalonique n'ont guère montré une volonté solide de s'attaquer à ces défauts. La logique binaire est toujours de mise et la relation « maître/élève » apparaît de manière peut-être encore plus prononcée avec les pays des Balkans, avec un désenchantement et une disparition progressive de la confiance dans le sens même du processus, des deux côtés, mais surtout chez les pays candidats⁸. Des **efforts appréciables de rendre le processus plus politique** – avec l'accent sur les « fondamentaux » (les chapitres 23, sur la réforme judiciaire et les droits fondamentaux, et 24, sur la justice, la liberté et la sécurité) et la « nouvelle méthodologie » qui postule un pilotage politique renforcé – ne produisent pas d'effets significatifs face au sentiment d'un processus technocratique enlisé. Et ils ne peuvent pas compenser le fait que, **au sein de la Commission, l'élargissement est passé au rang des priorités au mieux secondaires**. Fait significatif : aucun commissaire en charge de ce dossier n'a approché le poids politique de Günther Verheugen qui avait eu la charge de ce dossier dans la Commission Prodi. Enfin, le travail avec les opinions publiques est encore plus défaillant qu'avant 2004, ce qui n'est pas étonnant du côté des candidats, compte tenu du sentiment croissant que l'élargissement est devenu un jeu de dupes. Mais du côté des membres, si nous considérons l'exemple français, on n'a guère su tirer des leçons de la séquence 2004-2005 : le silence assourdissant entourant l'adhésion de la Croatie en 2013 en est une illustration éclatante. Avant le 24 février 2022, le discours sur l'élargissement, à part l'épouvantail turc agité par certains eurosceptiques, a été à peu près inexistant dans l'espace public français.

Or, l'agression russe contre l'Ukraine change la donne : l'élargissement redevient un sujet audible, voire une priorité politique pour l'Union européenne et ses États membres⁹. Le thème – sous-exploité jusqu'ici – de l'intérêt, voire de **la nécessité géopolitique pour l'Union de stabiliser son voisinage**, revient en force. Et l'impossibilité politique d'ignorer la candidature ukrainienne repose la question de l'élargissement de manière très forte – pour l'Ukraine, mais aussi pour les Balkans occidentaux. Dans ce contexte, ne pas changer d'approche serait une erreur capitale. Or, il va de soi que l'Union ne peut pas accepter des adhésions express susceptibles de la déstabiliser ou de la faire renoncer à un certain nombre de ses principes fondamentaux. Dès lors, pour faire réellement bouger les lignes sans prendre un risque inconsidéré pour la poursuite du projet européen, il est nécessaire de s'attaquer au cœur du problème exposé ci-dessus, à savoir au caractère binaire de la relation candidat/membre et à l'idée d'une adhésion « monolithique ».

II • Une idée de réforme qui s'impose progressivement dans le débat public : « adhésion graduelle »

La prise de conscience croissante de cet impératif se traduit par la montée en puissance de la notion d'« adhésion graduelle ». Des idées similaires étaient déjà apparues lors de l'élargissement 2004 mais n'avaient pas su s'imposer dans le débat politique avant et après l'élargissement de 2004¹⁰. Plus récemment, face à l'enlèvement des candidatures balkaniques, l'idée d'une approche plus progressive ou graduelle a commencé à faire son chemin dans le milieu des think-tanks, avec notamment les deux approches présentées de manière plus détaillée ci-dessous : la proposition de Pierre Mirel et celle issue des travaux du CEP Belgrade, en partenariat

8 Selon le sondage publié en 2020 par Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), 44,9% de personnes interrogées en Bosnie et Herzégovine, 42% en Serbie, 40,5% en Macédoine du Nord et 36,8% en Albanie pensent que leur pays adhérerait au plus tôt en 2040, ou jamais.

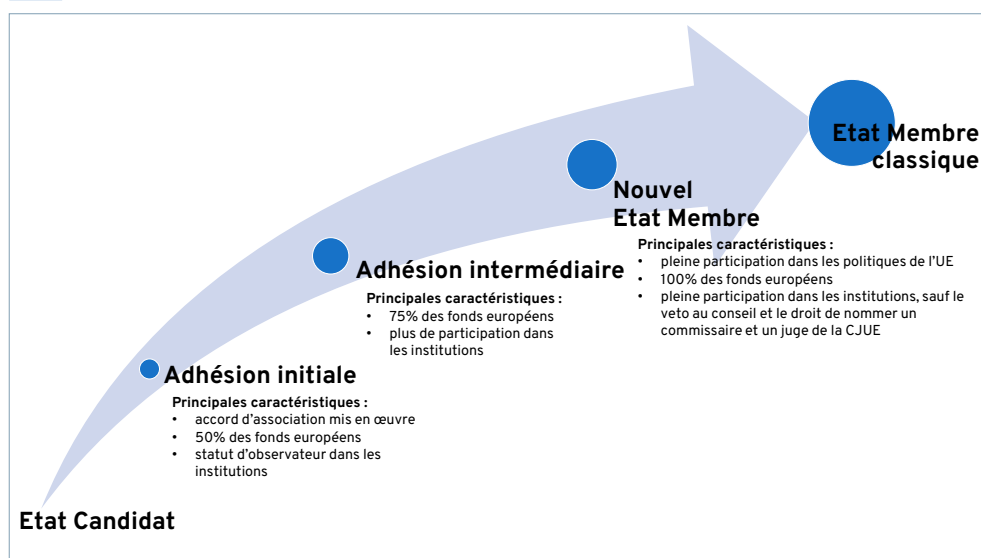
9 Cf. Maillard, S. « L'élargissement de l'UE et la transformation du continent » in *Politique étrangère*, 4, 2022.

10 Macek, *op. cit.*, p. 132-134 et 137-139.

avec CEPS Bruxelles. L'idée d'un « accès graduel aux politiques et aux programmes de l'UE » apparaît dans le *non-paper* diffusé par la France en novembre 2019. La proposition d'une intégration en deux temps, avec le marché intérieur d'abord et les autres politiques et l'accès aux institutions ensuite, a été proposée aussi par l'Initiative européenne de stabilité (ESI) en janvier 2020. Mais c'est surtout la candidature ukrainienne qui a permis à ces idées de commencer à s'imposer dans le débat politique au plus haut niveau : dans la section de ses conclusions du 23 juin 2022 consacrée aux Balkans occidentaux (point IV.16), le Conseil européen « invite la Commission, le haut représentant et le Conseil à poursuivre, en s'appuyant sur la méthodologie révisée, l'intégration graduelle entre l'Union européenne et la région déjà au cours du processus d'élargissement même, de manière réversible et fondée sur les mérites ». Le lancement de la Communauté politique européenne (CPE) en 2022 a également pu être perçu comme une opportunité pour lisser le passage du statut de candidat à celui du membre.

Toutefois, si la notion d'adhésion graduelle est en train de s'installer dans le débat, elle peut recouvrir des idées assez différentes, même s'il y a un dénominateur commun : la volonté de casser le caractère monolithique de l'adhésion en rendant le processus plus motivant pour les candidats, avec des effets vertueux sur les opinions publiques des deux côtés du processus.

SCHÉMA 1. Adhésion par étapes selon le CEP Belgrade et le CEPS Bruxelles



▲ Source : Emerson, M.; Lazarević, M.; Blockmans, S. et Subotić, S.: A Template for Staged Accession to the EU, CEP Belgrade, CEPS Bruxelles, Octobre 2021.

SCHÉMA 2. Proposition d'une adhésion graduelle avec le statut d'État membre associé (EMA)

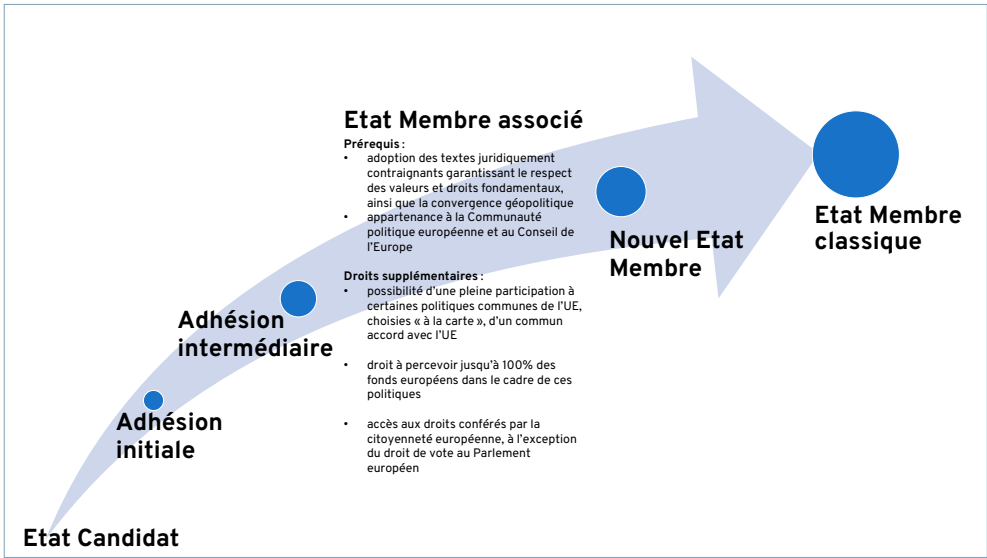
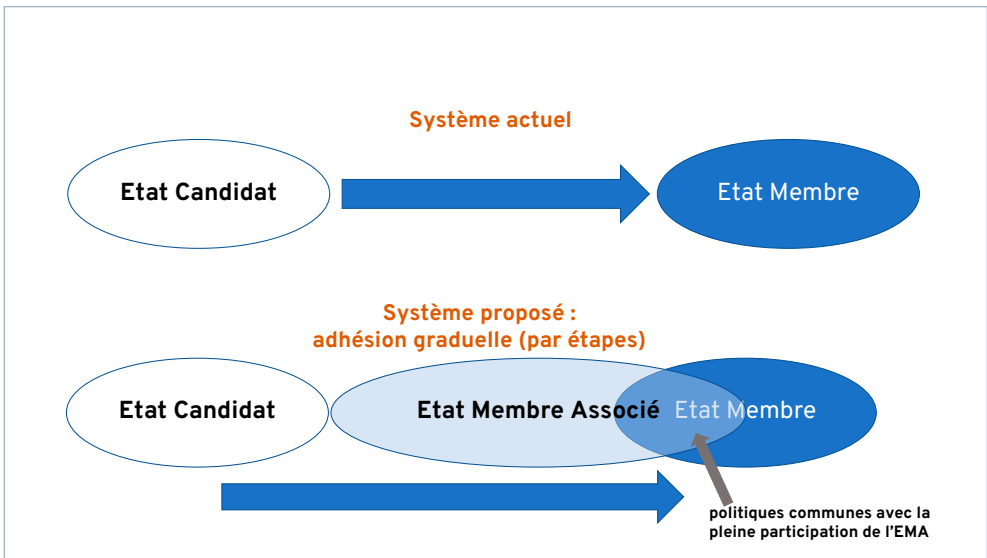


SCHÉMA 3. Processus d'adhésion à l'Union européenne



III • Deux approches de « l'adhésion par étapes »

L'approche de Pierre Mirel – esquissée en janvier 2018¹¹ et développée en mai 2022¹² – part d'une réflexion sur les moyens financiers alloués aux États candidats et aux États membres, en remarquant l'effet de seuil écrasant et contreproductif, entre les deux statuts : les candidats reçoivent trop peu au regard de leurs besoins, alors que les nouveaux États membres deviennent, pratiquement du jour au lendemain, destinataire de sommes colossales, qu'ils ont du mal à absorber. Sa proposition consiste donc à mettre en œuvre une intégration progressive des pays candidats dans le marché intérieur, « sous réserve de progrès réels dans les chapitres 23 et 24 », accompagnée d'un accès tout aussi progressif aux « programmes post-adhésion et notamment le Fonds de cohésion¹³ ». Le processus renouvelé d'adhésion serait alors articulé autour de trois principes : « mettre un terme au système binaire d'une aide pré-adhésion limitée, puis de fonds post-adhésion massifs une fois membre ; progresser vers l'adhésion par étapes selon les réformes accomplies, chaque étape franchie donnant accès à des fonds accrus ; établir une phase de consolidation à la fin des négociations avant l'adhésion pleine et entière¹⁴ ». L'étape intermédiaire clé serait l'intégration dans le marché intérieur, avec « une participation, d'observation puis de plein droit, du pays aux différents organes de la Commission dans les politiques concernées. Priorité devrait être donnée aux nouvelles politiques emblématiques de l'Union européenne, comme le Pacte vert, ainsi qu'à une association à la politique de sécurité et de défense. »

Cette conception d'« adhésion par étapes » met donc en avant les politiques de l'Union : les différentes étapes correspondent à l'intégration dans telle ou telle politique de l'Union, avec l'accès au statut de « quasi-membre », là où **le candidat dans le système actuel reste un observateur lointain à peine consulté**. Autrement dit, cette approche consiste à proposer aux pays candidats un parcours vers l'adhésion pleine et entière qui s'apparente à l'idée d'une « Europe à la carte », cette dernière n'étant toutefois pas l'objectif final, mais une phase transitoire. Si l'application extensive de cette logique représenterait une réforme majeure de la politique d'élargissement et du processus d'adhésion, on peut trouver un élément de sa préfiguration déjà dans le système actuel, avec la distinction entre l'adhésion à l'UE et celle à l'UEM. L'adhésion à l'UE aurait pu théoriquement être rendue encore plus difficile en posant l'intégration dans la zone euro, obligatoire par les traités européens, comme une condition *sine qua non*. En pratique, il a été préféré – aussi parce qu'il serait politiquement intenable d'exiger des candidats le respect d'une condition dont certains États membres sont exemptés – de séparer les deux, tout en demandant aux États candidats de s'engager à viser l'adhésion future à l'UEM, mais d'une manière qui reste déclaratoire, sans cadre précis et contraignant en termes de calendrier. Mais dès lors qu'on assume la séparation entre l'UEM et le reste de l'acquis communautaire, d'autres découpages ne seraient-ils pas envisageables, avec des adhésions rapides aboutissant à la présence au sein des États membres avec des *opt-outs* temporaires sur d'autres politiques de l'Union ? Le processus actuel n'envisage que des exemptions très partielles, avec notamment des périodes de transition s'appliquant à des mesures très ciblées¹⁵. L'adhésion par étapes généraliserait cette logique à l'échelle des blocs de compétences (politiques communautaires) entiers.

11 Mirel, *op. cit.* (2018).

12 Mirel, P. : « Pour une nouvelle approche avec les Balkans occidentaux : adhésions par étapes avec phase de consolidation » in *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, Paris, n° 633, 23/05/2022.

13 Mirel, P. *op. cit.* (2018), p. 13.

14 Mirel, P. *op. cit.* (2022), p. 6.

15 Quoique parfois essentielles – comme par exemple la période de transition sur la liberté de mouvement des travailleurs en 2004, autrement dit une entorse faite à l'une des quatre libertés fondamentales du marché intérieur.

D'autres travaux ont cherché à développer cette réflexion sur une adhésion par étapes qu'on pourrait qualifier aussi d'« adhésion par tranches de compétences », en mettant en avant des priorités ou accents différents. Ainsi, le *non-paper* français de novembre 2019 évoque la « possibilité de participer dans les programmes de l'UE, d'être engagé dans certaines politiques sectorielles et, là où c'est approprié, de bénéficier d'un financement ciblé ». Il avance même des exemples concrets des étapes/domaines possibles : « Connexion aux instruments relevant de l'agenda numérique (*roaming, digital Europe, etc.*) ou la participation dans l'Espace européen de la recherche, LIFE+ et les programmes Europe créative pourraient être prévues pour une étape précoce du processus. La participation dans l'Union bancaire ou dans le mandat d'arrêt européen pourrait être envisagée lors d'une étape intermédiaire, tandis qu'il conviendrait de laisser l'accès au marché intérieur vers la fin du processus. »

Plus récemment, le projet de la Communauté politique européenne aurait pu favoriser la mise en place d'une « adhésion par étapes » en insistant avant tout sur les dimensions politiques de la construction européenne, plutôt que le marché intérieur : la CPE devenait une première étape d'adhésion se situant entre le statut d'États candidat et celui d'État membre, en devenant l'« outil permettant de satisfaire la demande inverse [de celle que l'Espace économique européen (EEE) offre aux États européens qui souhaitent participer à l'intégration économique, sans s'engager dans la dimension politique de la construction européenne] : 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 dernier¹⁶. » Force est de reconnaître que la CPE, qui aurait pu devenir un outil au service d'une politique d'élargissement redynamisée, est en train de prendre une orientation différente. Mais l'idée d'y développer des « coopérations renforcées » sectorielles (on pourrait penser à des politiques d'accompagnement du marché intérieur, telles que la politique de l'environnement, des transports ou de l'énergie) associant l'UE et certains de ses voisins européens et en particulier les pays candidats, restent une option à considérer.

L'approche proposée par Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans et Strahinja Subotić prône également l'idée d'une adhésion par étapes (*staged accession*)¹⁷. Toutefois, ces étapes correspondent à trois niveaux de statuts accordés à l'État concerné, impliquant un certain niveau de droits et se situant entre les deux statuts qui existent actuellement : celui d'un État candidat et celui d'un État membre (qu'ils désignent comme « appartenance classique », *conventional membership*). Ces statuts intermédiaires sont au nombre de trois : (1) « adhésion initiale » (*initial accession*) ; (2) « adhésion intermédiaire » (*intermediate accession*) ; (3) « nouvel État membre » (*new Member State*). Les auteurs ont proposé un concept élaboré où le droit (réversible) d'accéder à l'étape suivante découlerait automatiquement d'un certain niveau de préparation constaté par la Commission européenne – avec des propositions visant à rendre l'évaluation par la Commission plus transparente et objectivable, avec un système de « notation », et en incluant davantage des éléments d'évaluation provenant d'acteurs tiers (ONG). Chaque statut donnerait un accès accru au financement provenant du budget de l'Union, en définissant un pourcentage du montant auquel l'État en question aurait le droit, s'il était déjà un État membre classique : 50% pour l'adhésion initiale, 75% pour l'adhésion inter-

16 Chopin T., Macek M. & Maillard S. 2022. « La Communauté politique européenne. Nouvel arrimage à l'Union européenne. », *Décryptage*, Paris : Institut Jacques Delors, 18 mai 2022, p. 3.

17 Emerson, M.; Lazarević, M.; Blockmans, S. et Subotić, S. : *A Template for Staged Accession to the EU*, CEP Belgrade, CEPS Bruxelles, Octobre 2021. Une série de publications précisant les propositions de ce document est annoncée pour juin 2023.

médiaire et 100% pour le nouvel État membre. Symétriquement, chaque étape se traduirait par une intégration accrue dans le jeu institutionnel de l'Union. De fait, la différence entre « nouvel État membre » et « État membre classique » se limite à la dimension institutionnelle, le premier ne disposant ni de droit de veto lors des votes à l'unanimité au Conseil, ni de commissaire européen, ni de juge à la CJUE¹⁸.

Cette proposition du CEP Belgrade et du CEPS Bruxelles constitue la contribution la plus élaborée et la plus concrète, à ce stade, à la réflexion sur la réforme de la procédure d'adhésion à l'UE, fondée sur la logique de l'intégration différenciée, appliquée non pas aux États déjà membres (comme c'est le cas, depuis le Traité de Maastricht notamment, avec les *opt-outs*), mais aux États candidats, tout en appelant à une méthodologie plus lisible et plus objective pour l'évaluation des progrès des États candidats. Elle a le mérite d'explorer des pistes très réalistes et, pour l'essentiel, aisées à mettre en œuvre, sur les plans juridique et technique, s'il y a une volonté politique forte. Sa mise en œuvre répondrait au défaut majeur du processus d'adhésion/d'élargissement identifié ci-dessus : elle remplit, avec des statuts intermédiaires clairement identifiés, le vide qui sépare aujourd'hui le statut de candidat de celui de membre. Avec un élément incitatif majeur – et c'est un des points clés où leur réflexion rejoint entièrement celle de Pierre Mirel évoquée précédemment – pour les pays candidats qu'est la possibilité d'accéder à des financements européens sans commune mesure avec le niveau actuel des aides de pré-adhésion (IPA). Si elle a été conçue essentiellement pour répondre à la problématique des Balkans occidentaux, elle peut être aisément appliquée aux candidatures du « trio oriental ». Elle permet aussi de répondre – moyennant sans doute une terminologie à affiner – à l'aspiration à plus de considération politique pour des États longtemps enfermés dans le statut de candidat. D'ailleurs, là encore, la proposition d'une Communauté politique européenne a suscité des espoirs et des idées, avec par exemple le premier ministre albanais Edi Rama qui a évoqué à ce propos l'idée d'un statut d'« État membre associé de l'UE » (EMA) (*EU associate member*).

En revanche, cette approche laisse largement de côté la question de l'intégration progressive dans les politiques européennes, même si les auteurs font une ouverture en cette direction, en évoquant la question de savoir si « les étapes [dans leur définition, c'est-à-dire les trois statuts intermédiaires entre candidat et membre « classique »] devraient être « monolithiques », c'est-à-dire avec un simple passage d'une étape à une autre comme des blocs unifiés¹⁹ » – ou pas. Or, si l'idée d'un croisement entre les deux approches (étapes comme politiques communes vs. étapes comme statuts) est écartée, ne risque-t-on de passer à côté du potentiel de l'idée d'une adhésion graduelle ?

En effet, le risque avec le scénario de l'adhésion par étape au sens du CEP/CEPS est que la temporalité de sa mise-en-œuvre puisse être assez irrégulière, faisant perdre aux parties prenantes et surtout aux opinions publiques le sentiment de « progressivité » : il est tout à fait plausible que les États candidats, pour la plupart, puissent assez rapidement accéder à l'étape 1 (adhésion initiale), voire 2 (adhésion intermédiaire) – et stagner ensuite à ce niveau, avec une nouvelle longue période, certes dans une « salle d'attente » plus confortable (puisque bénéficiant de 75% de financement d'un État membre), mais qui, *in fine*, peut être aussi frustrante que la situation actuelle et produisant les mêmes effets pervers, à travers notamment une

18 Cette différence pourrait pratiquement disparaître, si les États membres actuels, d'ici au prochain élargissement, reconsidèrent la question du veto au Conseil (ce qui impliquerait un changement de traité, sauf pour les cas de figure où on peut utiliser les « clauses passerelle » des traités en vigueur) et celle de la composition de la Commission (où seule une décision du Conseil européen suffit, compte tenu du système prévu sur ce point par le Traité de Lisbonne).

19 Emerson, Lazarević *et al.*, *op.cit.*, p. 7.

frustration des opinions publiques des pays candidats envers les « Occidentaux », avec une intégration institutionnelle qui reste – à l'étape 2 – assez limitée : droit à la parole, mais dans une logique de simple consultation, sans droit de vote ; et sans accès à la citoyenneté européenne²⁰. Ceci d'autant plus que les élites politiques des pays candidats pourraient – tout en dénonçant cette inégalité de traitement – y trouver leur compte, en considérant confortable la situation où ils bénéficient de 75% de la manne européenne en termes de financements, sans endosser la responsabilité et l'ensemble des devoirs d'un État membre. On risquerait ainsi de retrouver le risque d'une « Europe à la carte » dans le mauvais sens du mot, à savoir une Europe du *cherry-picking* de style britannique.

Par ailleurs, si l'intérêt majeur d'une « adhésion graduelle » est une **socialisation progressive de tous les acteurs de la vie politique de l'Union, y compris des citoyens eux-mêmes**, mais avant tout des élites politiques, des deux côtés du processus d'adhésion, l'intégration progressive mais volontariste dans les politiques sectorielles de l'UE est nécessaire : c'est en travaillant – sur une base quotidienne et sur un pied d'égalité – sur des dossiers concrets et dont les retombées sont perceptibles pour les citoyens qu'on peut obtenir cette socialisation et casser l'image binaire du processus. Cela nécessite un effort considérable aux États membres qui doivent accepter de traiter – dans les domaines donnés – les candidats exactement comme s'ils étaient déjà des membres de plein droit. Mais **cela responsabilise aussi les candidats**, qui ne peuvent plus se faire passer pour des victimes du manque d'empressement de l'Union européenne, dont ils deviennent des acteurs responsables, au moins dans certains domaines. C'est en cela qu'une adhésion graduelle au sens fort du terme implique un effort et un courage politique considérables, mais c'est aussi en cela qu'elle peut devenir une solution crédible pour casser le *statu quo* intenable avec les Balkans occidentaux et pour résoudre l'équation impossible posée par la candidature de l'Ukraine, avec la nécessité géopolitique et morale de ne pas décevoir les Ukrainiens, et l'impossibilité pratique d'accorder à l'Ukraine une « voie express » à l'adhésion classique²¹.

L'autre limite des approches évoquées ci-dessus est leur caractère assez technique, peu susceptible d'être compris et adopté par les citoyens non spécialistes des questions européennes. En effet, le système proposé par le CEP/CEPS introduit une approche fine et techniquement bien pensée, avec trois nuances d'adhésion entre le rien du candidat et le tout d'un « membre classique » : mais les citoyens des pays candidats accepteront-ils de considérer ces nuances comme suffisamment substantielles ? Dans la perception forcément simplifiée d'un observateur non-spécialiste, seule l'adhésion pleine et entière continuera à compter – et tout le reste sera assimilé à des prix de consolation sans réelle importance. De ce point de vue, le statut de « nouvel État membre », où on fait tout comme les « anciens », à part le droit de veto et le commissaire européen, peut être particulièrement mal perçu, comme une sorte de période d'essai humiliante : on peut mesurer encore aujourd'hui, presque 20 ans après leur adhésion, à quel point les pays d'Europe centrale et orientale restent très sensibles à tout ce qui de près ou de loin peut être interprété comme le statut d'« Européen de seconde zone ». On peut supposer, vu les passifs de ces vingt dernières années, que cette sensibilité sera encore plus forte chez les États balkaniques.

²⁰ Réservée à l'étape 3 (Nouvel État membre), cf. Emerson, Lazarević *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

²¹ A ce titre, notons que le pays le plus enthousiaste dans le soutien à l'adhésion de l'Ukraine, la Pologne, n'a pas hésité à protéger ses agriculteurs face à la concurrence ukrainienne (<https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/la-pologne-et-la-hongrie-interdisent-les-importations-de-cereales-ukrainiennes/>).

IV • Trois axes pour avancer vers une nouvelle méthodologie fondée sur l'idée d'adhésion graduelle

Ce qui est proposé ici, dans une volonté de contribuer à l'approfondissement des travaux fondateurs présentés et commentés ci-dessus, c'est une réflexion autour de trois axes : (1) renforcer le caractère politique du dispositif de l'adhésion graduelle à l'Union européenne, pour le rendre plus engageant pour les États (membres et candidats) et plus convaincant pour les citoyens ; (2) combiner les deux approches évoquées précédemment, permettant de « lisser » davantage le processus et renforcer son côté graduelle, avec un nombre démultiplié d'étapes potentielles à franchir, permettant aussi de nuancer fortement les situations d'un État membre à un autre ; (3) anticiper et contrecarrer les effets pervers potentiels de cette nouvelle approche.

I UNE APPROCHE PLUS POLITIQUE ET PLUS VISIBLE POUR LES CITOYENS

Le cas de figure, où un État fait partie du marché intérieur, sans adhérer à la dimension politique de l'Union européenne existe déjà : c'est, grosso modo, le cas des États membres de l'Espace économique européen (EEE), non-membres de l'UE : l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Ce choix d'une approche purement économique ne pose pas de problèmes pour ces trois pays, pour trois raisons essentielles. Ils ne déclarent pas – en tout cas actuellement – la volonté d'adhérer à l'Union européenne, la participation au marché intérieur est donc un but en soi pour eux, non une étape intermédiaire. Il n'y a pas de doute quant à la qualité et la solidité de leur démocratie. Et il s'agit de pays riches qui ne font pas appel à la solidarité financière des États de l'UE. La situation est inverse pour les pays candidats. Ces derniers déclarent leur volonté d'adhérer à l'UE (et donc, pour citer les critères de Copenhague, de « souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire »). Ce sont des démocraties jeunes et encore en phase de consolidation, menacée de régressions sur le plan de l'État de droit. Enfin, ils ont vocation à être, pendant une longue période, bénéficiaires de la redistribution budgétaire au sein de l'UE – or, la solidarité financière requiert le partage des valeurs communes, d'un projet politique commun.

Par conséquent, **il est impératif que l'adhésion graduelle commence par un acte fort et contraignant d'acceptation des valeurs communes**. La voie la plus naturelle passerait par une forme d'adhésion à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Puisque du point de vue strictement juridique une adhésion pure et simple à cette Charte n'est pas dissociable de la qualité d'État membre de l'UE, cette dernière ne s'appliquant qu'aux institutions de l'UE et aux États membres dans la mesure où ils appliquent le droit de l'Union, il faut concevoir un dispositif spécifique, mais l'essentiel est que l'entrée dans la dynamique de l'adhésion graduelle parte d'une réaffirmation forte – valant un engagement à la fois politique et juridique, à forte valeur symbolique et visible pour les citoyens, tant du pays concerné que de l'UE – de l'adhésion aux droits fondamentaux garantis par la Charte et aux valeurs qui la sous-tendent. Ceci implique de ne pas remettre en chantier la rédaction actuelle de la Charte.

De même, la démarche d'adhésion graduelle doit s'inscrire aussi dans une **logique de convergence forte sur le plan géopolitique**. *A minima*, cela implique la participation active dans la Communauté politique européenne, si cette initiative continue à se développer dans la lignée de ce qui a été lancé lors du sommet de Prague en 2022. De fait, l'appartenance à la CPE – et si celle-ci se structure selon des degrés variables d'engagement, avec une logique de « plusieurs vitesses », la participation dans la « vitesse » la plus ambitieuse – pourrait être considérée comme la toute première étape de l'adhésion graduelle, au même titre que l'appartenance au Conseil

de l'Europe. Mais là encore, il serait souhaitable d'aller plus loin et de poser une condition plus directement et exclusivement liée à l'Union européenne en tant que telle. Cela pourrait passer notamment par la **signature d'une déclaration commune reprenant les éléments clés – et notamment l'analyse partagée des défis et des menaces – de la Boussole stratégique de l'UE.**

Dans le prolongement de cette idée, une des premières étapes d'adhésion pourrait être l'intégration – pleine et entière ou partielle – dans la PESC. Cela impliquerait, d'un côté, un alignement intégral sur l'acquis dans ce domaine et l'engagement à soumettre la politique étrangère de l'État candidat aux règles de la PESC. De l'autre côté, la participation pleine dans la mise en œuvre de la PESC (participation du ministre des Affaires étrangères du pays candidat au Conseil PESC et de ses représentants dans toutes les autres structures relevant de la PESC, ainsi que l'éligibilité des ressortissants du pays candidat pour servir au sein du SEAE). Tout cela sur un pied d'égalité, à une exception près : absence de droit de veto mais la possibilité de recourir à l'abstention constructive. Toutefois, si l'acceptation d'une déclaration reprenant l'essentiel de la Boussole devrait être un prérequis pour entrer dans la dynamique de l'adhésion graduelle, la participation à la PESC devrait être une possibilité pour entamer cette démarche, pas une obligation – puisque l'adhésion graduelle devrait être un processus flexible, où les pays candidats peuvent choisir « à la carte » les étapes qu'ils franchissent, du moment où ils respectent le cadre : des prérequis permettant d'entrer dans le processus et l'engagement à rechercher, *in fine*, une adhésion pleine et entière. Mais il est évident que le choix de s'engager le plus vite possible dans la PESC (ou encore dans des politiques relevant de l'ancien « troisième pilier » : par ex. participer à Eurojust) serait un signal très fort d'intégration politique, un pas symbolique susceptible de marquer les opinions publiques, des deux côtés.

Au-delà des questions de fond évoquées jusqu'ici, une autre dimension possède une forte valeur symbolique et ne devrait pas être négligée : la question de la terminologie utilisée, à commencer par l'appellation du processus lui-même : si en français, « adhésion graduelle » ou « adhésion par étapes » ne pose *a priori* pas de problème, l'expression anglaise *staged accession* semble plus malheureuse, à cause du double sens du terme *staged*, qui signifie « ce qui se produit ou est censé se produire par étapes », mais aussi « adapté ou produit pour la scène ». Cela permet aux adversaires de l'idée de l'adhésion graduelle d'ironiser sur « une adhésion simulée », autrement dit un marché de dupes. Se pose aussi la question de la terminologie à utiliser pour désigner les États engagés dans ce processus. Les termes utilisés par les travaux du CEP/CEPS – « adhésion initiale », « adhésion intermédiaire » – ne sont pas pratiques pour une communication politique courante : parler d'un « État membre initial » n'est pas vraiment envisageable. Or, rester dans la binarité « candidat – membre » va contre l'idée même de l'adhésion graduelle. La solution la plus adaptée est sans doute le terme déjà suggéré par certains (comme par ex. Edi Rama, *cf. ci-dessus*) : **État membre associé/associate Member State** (à ne pas confondre toutefois avec « État associé », qui renvoie aux traités d'association, soit un statut plus éloigné de l'UE que celui de « candidat »).

Enfin, le point fondamental pour renforcer la dimension politique – et symbolique, fondamental pour la perceptibilité et l'acceptabilité du processus par les opinions publiques – est l'intégration dans les institutions. Il importe pour la population d'un État candidat de voir que ses représentants sont traités au maximum sur un pied d'égalité, que le pays « fait partie de la famille ». Du point de vue des États membres, il est souhaitable que le processus de socialisation – et de familiarisation – démarre le plus vite possible. C'est pourquoi, sur ce point, il convient de faire preuve de plus d'audace et de volontarisme, en adoptant un système à géométrie variable, notamment au Conseil, allant – dès les premières étapes – d'une simple présence en qualité

d'observateur (pour des points d'ordre du jour qui ne relèvent pas d'une étape déjà franchie par l'État en question) à une participation égalitaire à l'exception du droit de veto (pour les étapes déjà atteintes – cf. l'exemple de la PESC évoqué ci-dessus). Au niveau de la Commission, on pourrait mettre en place, dès un certain nombre d'étapes franchies, un système de « commissaires associés » à l'un des commissaires en exercice, sans droit de vote, mais pleinement intégrés par ailleurs dans le travail de l'institution. Enfin, le système de député-observateurs au Parlement européen – comme pour les États en voie d'adhésion, lors de la période séparant la date de la signature du traité d'adhésion de celle de son entrée en vigueur (en laissant aux États concernés le choix du mode de leur désignation : de simples délégués du parlement national ou une élection spécifique) serait le bienvenu au plus vite, là encore pour **renforcer la socialisation des futurs États membres** notamment au niveau des groupes politiques au PE. Les sceptiques ne manqueront pas d'évoquer la complexité d'un tel système mais elle n'est que la conséquence naturelle d'une approche pragmatique et nuancée, dont les coûts et inconvénients restent hautement défendables face aux impasses auxquelles le processus d'élargissement de l'UE serait condamné par une obstination à se limiter à des solutions binaires.

Enfin, la question de la citoyenneté européenne est un autre sujet à très forte valeur politique et symbolique. Il conviendrait de définir un niveau d'engagement de l'État candidat dans le processus d'adhésion graduelle, antérieur à l'étape 3 du projet du CEP/CEPS, qui permettrait aux citoyens de l'État en question d'accéder à la citoyenneté européenne, à l'exception du droit de vote au Parlement européen. Un lien pourrait être établi notamment avec l'intégration dans la PESC – compte tenu des dispositions de l'article 23 du TFUE.

I COMBINER LES DEUX APPROCHES PRÉCITÉES

Si les deux approches résumées ci-dessus sont à distinguer, elles n'en sont pas moins combinables. D'ailleurs, comme nous l'avons déjà évoqué ci-dessus, le projet formulé par le CEP / CEPS ouvre la porte vers la logique des « étapes-politiques communes ». De son côté, cette dernière n'a qu'à gagner à s'intégrer dans une logique de progression entre statuts d'État candidats/membre, définis de manière cohérente et appuyée sur une évaluation des mérites de chacun. Enfin, les deux approches partagent la logique de motivation financière, grâce à un lissage de l'accès aux financements européens, ainsi que l'idée – cruciale – de réversibilité, ou encore d'une « période d'essai », pendant laquelle le nouvel État membre ne doit pas disposer de la possibilité de bloquer une décision à l'unanimité (si l'Union ne réforme pas ce point de son fonctionnement d'ici à la date des nouvelles adhésions).

Au fond, il s'agit de permettre aux États candidats – dès les étapes 1 et 2 (au sens du CEP/CEPS) – de commencer à s'intégrer dans des politiques communes de l'UE, selon des modalités qui – dans le strict périmètre des politiques en question – s'apparenteraient à celles de l'étape 3. Cette solution est loin d'être simple mais il ne s'agit pas d'un terrain totalement inconnu pour l'Union qui sait gérer, en son sein et dès ses origines, des *opt-outs* de ses États membres. De manière similaire, cette logique est assez proche de celle des coopérations renforcées prévues par les Traités. La mise en œuvre de ce modèle impliquerait donc un changement d'ordre plus quantitatif que qualitatif. En revanche, il implique une véritable révolution conceptuelle quant à la définition de la frontière qui sépare le statut de candidat et de membre. Mais n'est-ce pas précisément ce dont nous avons besoin pour sortir de l'impasse avec les pays des Balkans et pour pouvoir envisager une solution à la quadrature du cercle de l'adhésion ukrainienne ?

Concrètement, ce modèle pourrait se décliner ainsi²² : l'État candidat engagé dans le processus d'adhésion graduelle qui aurait atteint l'étape 2 au sens de la proposition CEP/CEPS (*intermediate accession*) et rempli les prérequis évoqués ci-dessus (respect des droits fondamentaux, convergence géopolitique) accède au statut d'État membre associé (EMA), ce qui l'habilite à participer à des politiques communes de l'UE, moyennant le respect strict de la procédure suivante :

- Le principe de base consiste à un engagement strict et juridiquement contraignant à respecter le droit de l'UE découlant des articles des Traités constituant la base juridique de la politique commune en question, en intégrant notamment l'acquis (y compris la jurisprudence de la CJUE) concerné dans son ordre juridique national et en se soumettant à l'autorité de la CJUE en ce qui concerne le contrôle du respect de cet engagement.
- L'EMA signale à la Commission européenne les domaines dans lesquels il souhaite participer ; la Commission donne un avis sur la faisabilité et l'opportunité de ce projet, tout en indiquant, le cas échéant, les pré-requis nécessaires (assimilation préalable de l'acquis en la matière).
- Si l'avis de la Commission est positif, le Conseil européen décide de la réponse à apporter à la demande de l'EMA, après avoir recueilli l'approbation du Parlement européen.
- L'EMA est dès lors pleinement intégré dans le travail législatif de l'UE dans le périmètre défini : il reçoit le même niveau d'information que les États membres, ses experts et diplomates participent aux groupes de travail et au COREPER pour la partie de l'ordre du jour concerné, de même que son ministre au Conseil – la seule limite étant que le ministre de l'EMA ne participe pas au vote. Néanmoins, un engagement politique des États membres (dans l'esprit de ce qui a pu être le compromis de Luxembourg ou celui de Ioannina) pourrait garantir un délai supplémentaire de négociations, si la position négative de l'EMA était susceptible d'atteindre le seuil d'une minorité de blocage (dans l'hypothèse d'une majorité qualifiée calculée en incluant l'EMA).
- L'EMA s'engage à respecter la législation adoptée de cette manière de la même façon que s'il était déjà un État membre et à se soumettre – pour ce qui relève de cette législation – au contrôle exercé par les institutions compétentes de l'UE.

Sur le plan financier, cette approche pourrait se traduire par une part variable des fonds européens mis à la disposition de l'EMA : le simple fait d'avoir atteint l'étape 1 (au sens du CEP/CEPS) donnerait l'accès à un pourcentage de fonds (si nous retenons la suggestion du CEP/CEPS, ce serait 50% de ce qui est alloué à un État membre), mais des financements supplémentaires seraient accordés en allant jusqu'à 100% pour des financements relevant de la politique dans laquelle l'EMA se serait intégré. Ce système constituerait une autre possibilité de différenciation entre les États en voie d'adhésion – et une motivation supplémentaire pour fournir des efforts d'alignement sur l'UE. Par ailleurs, dans l'esprit de ce qui a été suggéré ci-dessus au sujet de la Charte et de la Boussole, il conviendrait de conditionner l'accès à ce système par l'acceptation de la compétence du Parquet européen. Enfin, il va de soi que les EMA devront se soumettre au mécanisme de conditionnalité liée à l'État de droit.

²² Le passage qui suit reprend et complète des éléments exposés dans une note rédigée pour le SEAE par l'Institut Jacques Delors (Couteau, B. et Macek, L. : *La Communauté politique européenne : Après Prague, transformer l'essai*, 11 octobre 2022).

I EVITER DES EFFETS PERVERS

Toute approche fondée sur la logique graduelle soulève « de redoutables questions juridiques, ainsi que celle du respect du principe selon lequel l'équilibre entre droits et obligations découlant de l'appartenance à l'Union doit rester plus favorable à l'intérieur qu'en dehors de celle-ci, principe qui fut cardinal dans les négociations du Brexit²³ ». L'approche combinée suggérée ici tend sans doute même à maximiser ces difficultés. Mais rappelons ici les propos de Jean Monnet à la fin de ses *Mémoires* : « Dans la construction de l'Europe comme dans toute autre grande entreprise, les hommes poussent avant eux les difficultés les plus graves, laissant à leurs successeurs le soin de les résoudre. Je ne m'inquiète pas d'en voir tant encore sur le chemin qui reste à parcourir, car nous en avons franchi d'aussi nombreuses et d'aussi ardues ».

S'il faut faire le pari de la capacité des Européens à faire preuve, une fois de plus, d'une forte créativité politique et juridique, il ne faut pas occulter les points de vulnérabilité évidents des propositions précitées – à commencer par la question clé évoquée par Alexandre Adam : il ne faut pas que cette approche de l'élargissement aboutisse à un système de passager clandestin. Ni à ce qu'elle encourage des velléités du *cherry-picking* à la britannique. En d'autres termes, il faut **trouver une formule d'intégration différenciée qui ne constitue pas un début de détricotage du projet européen**. Par ailleurs, il ne faut surtout pas oublier la question de l'acceptabilité de cette nouvelle méthode du point de vue des États candidats : c'est-à-dire il faut leur donner des garanties convaincantes qu'elle ne constitue pas un jeu de dupes par lequel l'Union se désengagerait de la promesse d'adhésion accordée aux pays candidats.

La réponse à ces risques tient en deux engagements : celui des États candidats à viser une adhésion pleine et entière, en assumant l'ensemble des obligations d'un État membre. Et celui des États membres actuels à accorder l'adhésion à tout État qui aura rempli les conditions. Autrement dit, un État candidat ne peut pas décider de stagner dans une étape intermédiaire ; et il ne peut pas non plus y être condamné par des États membres qui manqueraient de bonne volonté.

Le risque le plus plausible concernant l'attitude d'un État candidat, c'est la tentation de profiter uniquement des avantages économiques du projet européen (accès au marché intérieur et aux fonds européens), sans souscrire aux objectifs politiques et sans respecter les valeurs de l'Union. Dans l'approche évoquée ci-dessus ce risque est écarté puisque l'accès aux avantages économiques est conditionné par le respect des valeurs, la convergence des orientations géopolitiques et l'acceptation de la conditionnalité liée à l'État de droit. Par ailleurs, nous l'avons évoqué, le système doit être réversible – sachant que le simple fait de stagner sur la voie de l'intégration pourrait être retenu comme l'un des motifs possibles pour enclencher une régression au niveau des droits déjà obtenus (en termes de participation aux politiques communes et de l'accès au fonds européens). Par ailleurs, la volonté d'accéder à une totale égalité de droits au sein des institutions ne manquera pas non plus de constituer une motivation puissante pour les EMA d'aller jusqu'au bout du processus.

La situation est plus compliquée en ce qui concerne la crédibilité de l'engagement des États membres, pour éviter que les États candidats ne voient dans l'adhésion par étapes un leurre, destiné à leur refuser durablement l'adhésion pleine et entière. En effet, les incitations pour les actuels États membres pour ne pas maintenir les États candidats dans une situation d'infériorité (dans l'esprit de la formule

²³ Adam, A. : « L'Union européenne à 36 : dégager l'horizon » in *Le Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2023*, Fondation Robert Schuman, 12 avril 2023.

de Romano Prodi « tout sauf les institutions ») ne sont pas évidentes à concevoir²⁴. Un engagement clair du Conseil européen et une implication forte des parlements nationaux pour accompagner – et encourager – le processus d’adhésion par étape, en affirmant clairement qu’une adhésion pleine et entière reste sa finalité, seraient de nature à convaincre les États candidats. Par ailleurs, **la socialisation politique progressive devrait permettre de rassurer l’ensemble des acteurs et de dédramatiser le moment de l’achèvement complet de l’adhésion.**

Dans le contexte géopolitique post-24 février 2022 l’Union européenne ne peut plus se permettre de laisser les pays candidats enlisés dans un processus sans fin, au risque de laisser dans son voisinage s’installer des zones d’instabilité et d’influences étrangères malignes. Or, un élargissement rapide effectué selon le *modus operandi* de 2004 n’est ni envisageable, ni souhaitable : ni les États candidats ni l’Union n’y sont prêts. L’adhésion graduelle apparaît dès lors comme une vraie solution disponible : la Commission européenne devrait profiter de l’invitation qui lui a été faite par le Conseil européen pour adopter cette approche et proposer ses modalités concrètes, en s’inspirant des réflexions présentées ici et en renouant avec la vision et le courage politiques qui, dans les années 1990, ont permis avec l’*Agenda 2000* de fixer le cap pour répondre au défi de l’intégration des pays d’Europe centrale et orientale •

24 Il convient d’évoquer ici le cas spécifique de la France, où un référendum pour autoriser toute nouvelle adhésion est prévu, sauf si le Parlement s’y oppose avec une majorité des trois cinquièmes dans les deux chambres (l’article 88.5 de la Constitution). Abolir cet article serait un geste fort à l’égard des pays candidats, en leur signifiant clairement que la France n’entend pas prendre le risque que leur adhésion soit prise en otage des enjeux de sa politique domestique.

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



This project is funded by the European Commission's Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) under project number 101104850 – IJD 2023.