

Pour un statut d'État associé

Une marche vers l'adhésion à l'UE



EUROPE DANS
LE MONDE

POLICY PAPER N°305
OCTOBRE 2024

© Freepik

#élargissement
#UnionEuropéenne
#Balkans
#Ukraine

• Résumé

Processus long, l'élargissement s'opère désormais par une intégration graduelle à l'Union européenne. Cette progression devrait être jalonnée par la reconnaissance d'un statut d'État associé une fois des avancées substantielles accomplies dans les négociations d'adhésion. Transitoire et réversible, cette étape avancée dans le processus obéirait à des conditions strictes et donnerait droit à des avantages institutionnels (participation sans vote) et financiers définis. Elle permettrait tant au pays concerné qu'aux institutions européennes, aux États membres et à leurs opinions publiques de mieux s'approprier en vue de l'entrée définitive du pays. Ce nouveau statut crédibiliserait sa possibilité d'adhésion prochaine, tout en renvoyant dans l'immédiat un signal géopolitique fort de son ancrage européen que conteste d'autres puissances.

Sébastien Maillard,
Conseiller spécial

Remerciements :
L'auteur remercie
Lukas Macek, chef
du Centre Grande
Europe, Gaëlle
Marti, professeure
de droit public et
membre de notre
CA, et Pierre Mirel,
conseiller du Centre
Grande Europe,
pour leurs précieux
commentaires dans
l'élaboration de cette
note.

La guerre en Ukraine et les trois nouvelles demandes d'adhésion à l'UE consécutives à l'agression russe ont remis l'élargissement en tête des priorités européennes. Le portefeuille d'un membre de la seconde Commission Von der Leyen y sera dédié spécifiquement. Parce qu'ils répondent à un impératif géopolitique d'ensemble mais aussi à des exigences économiques et juridiques longues à satisfaire pleinement, les processus d'adhésion suivent désormais la voie de **l'intégration graduelle**¹. Cette

1 Macek L. 2023. « Pour une adhésion graduelle à l'Union européenne », *Policy paper*, Paris : Institut Jacques Delors, mai, Communication de la Commission européenne du 20 mars 2024 sur les réformes de pré-élargissement.

entrée dans l'Union par touches successives mériterait d'être solennisée par l'octroi d'un **statut européen d'État associé**. Cette terminologie, qui n'est pas d'usage dans l'UE, est proposée ici pour exprimer le franchissement d'une **étape décisive en vue d'une future adhésion**. D'autres dénominations pourraient lui être préférées, comme celle d'État observateur, inusitée aussi dans le cas de l'UE. L'objectif est d'abord de marquer d'un jalon le chemin d'entrée dans l'Union.

I • Argumentaire

L'élargissement est un processus long. L'adhésion s'avère le plus souvent l'affaire d'une décennie² entière voire davantage. Durant toute cette période, les négociations placent le pays candidat face aux États membres dans **une binarité, qui gagnerait à s'assouplir** au fil de leur progression.

L'intégration graduelle permet déjà de sceller en pratique des liens sectoriels (ex : intégration au marché de l'électricité, levée des frais d'itinérance téléphonique, accès à l'espace unique de paiement en euros, nouvelle Facilité du plan de croissance...) et d'anticiper des bénéfices concrets pour les citoyens de l'adhésion future (exemption de visas pour les ressortissants du pays-candidat séjournant dans l'UE, participation à des programmes européens comme Erasmus, Horizon, recours à la protection civile européenne,...). Ces avancées par touches successives sont nécessairement fragmentées dans leur application et dispersées dans le temps. Un statut d'État associé permettrait de **marquer l'intégration graduelle en cours d'une étape institutionnelle visible**.

Celle-ci n'existe pas à ce jour. Si les « accords d'association » sont un instrument courant et employé de longue date (Grèce, 1961) notamment pour préparer à l'adhésion, à l'instar des accords de stabilisation et d'association en vigueur avec les pays des Balkans occidentaux, ces accords sont conclus avec des pays tiers, sans en faire des États associés à l'UE.

Cette dénomination permettrait aussi de **distinguer politiquement et fonctionnellement un pays candidat à l'adhésion des autres pays tiers liés à l'UE** par des accords d'envergure, qui les rapprochent étroitement de l'Union mais sans intention ou nouvelle perspective d'entrée (ex : Suisse, Norvège)³ ou qui avaient été conçus comme une alternative implicite à celle-ci (ex : les accords d'association avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, prévoyant des zones de libre-échange approfondi et complet, avant l'invasion de 2022).

Cette distinction est sans objet, par définition, dans la Communauté politique européenne (CPE), initiée à la suite de l'agression russe en 2022. Réunissant les chefs d'État ou de gouvernement dans un cadre informel et paneuropéen, à rythme semestriel, la CPE sert au contraire à placer sur un pied d'égalité une large quarantaine de dirigeants du continent, quelle que soit la nature de la relation de leur pays à l'UE, tous statuts confondus. En devenant parfois les hôtes de ces sommets, les pays candidats (Moldavie, juin 2022 ; Albanie, premier semestre 2025) manifestent

2 Hormis, le cas de l'élargissement en 1995 à l'Autriche, la Finlande et la Suède, qui avaient déjà notamment repris l'essentiel de l'acquis communautaire à la suite de l'accord sur l'Espace économique européen conclu en 1992 entre les États de l'AELE et ceux de la Communauté européenne.

3 Dans ses cercles concentriques d'intégration européenne, le groupe de travail franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'UE désigne comme « membre associés » les États au-delà de l'UE centrés sur le marché unique et respectueux de l'État de droit mais non tenus par l'objectif d'« une union sans cesse plus étroite ».

avec éclat leur appartenance à la « famille européenne » et non en soi leur future entrée dans l'UE.

Alors que dix pays aujourd'hui ont reçu un rang reconnu de candidat à l'adhésion, un **statut d'État associé ferait ressortir les pays les plus avancés dans le processus d'élargissement**. Cette clarification des degrés de préparation aiderait à un **étalement plus juste des adhésions futures**, dont le regroupement obéit trop souvent à des considérations politiques, à l'instar du *Big Bang* opéré en 2004. Le nombre de nouveau élevé de candidatures et leurs trajectoires inégales rendent nécessaires **d'affiner les états de leurs dynamiques respectives** par la création d'un statut intermédiaire.

Signe de reconnaissance de réformes d'envergure accomplies, ce nouveau rang permettrait de **vérifier la volonté commune des parties d'aboutir** à l'adhésion. Sa confirmation servirait alors de **nouvelle impulsion à l'élargissement**, dont l'élan provoqué par la guerre en Ukraine pourrait retomber avec celle-ci. Vis-à-vis des puissances étrangères, notamment la Russie, **ce statut réaffirmerait la proximité géopolitique avec l'UE** du pays distingué, qu'un processus fastidieux d'adhésion finit sinon par estomper.

II • Conditions

Être reconnu comme État associé à l'UE devrait obéir à trois conditions, inspirés des critères de Copenhague⁴ :

Le premier, à teneur politique, ferait la démonstration de l'attachement du pays-candidat aux principes démocratiques et aux valeurs cardinales de l'UE par un vote large de son parlement : d'une part, d'une **résolution d'engagement à tenir compte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** afin déjà d'en respecter l'esprit ; d'autre part, d'une **résolution d'adhésion à la « boussole stratégique »** approuvée à Versailles en 2022, qui sert actuellement de pièce de doctrine des Vingt-Sept pour renforcer la sécurité et la défense de l'UE d'ici à 2030. Cet engagement devrait être corroboré par un alignement complet de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE depuis au moins deux années consécutives (ex : application des sanctions européennes contre le régime russe). Un alignement tarifaire devrait aussi être attendu (ex : application des hausses de droits de douane aux importations de véhicule chinois).

La 2^e condition, de nature juridique, exigerait d'avoir accompli des **progrès substantiels parmi les 33 chapitres** négociés pour le futur traité d'adhésion. Ces progrès sont régulièrement évalués par la Commission pour chaque pays-candidat. Ils devraient être particulièrement éloquentes sur les chapitres 23 et 24 relatifs à l'État de droit, lequel est évalué par ailleurs par la Commission dans le cadre du Semestre européen.

La 3^e condition, liée à la précédente et à teneur économique, porterait sur la capacité du pays-candidat à **participer au marché unique**. Cela demanderait une adoption et une mise en œuvre satisfaisantes de directives clés, comme celles sur les marchés publics, les aides d'État et la propriété intellectuelle.

4 Fixés en 1993 sous présidence danoise, les critères dits de Copenhague sont ceux à remplir par un État pour être reconnu candidat à l'adhésion : être une démocratie, avoir une économie de marché et reprendre l'acquis communautaire.

La Commission serait chargée d'établir si ces trois conditions sont réunies et, le cas échéant, de proposer au Conseil d'accorder au pays-candidat un statut d'État associé. Un avis conforme du Parlement européen serait nécessaire ainsi qu'une **adoption unanime du Conseil européen** avant adoption formelle par le Conseil.

L'octroi du statut serait réversible dès lors que l'une des trois conditions n'est plus remplie. Le retrait se ferait sur proposition de la Commission au Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen. Le statut doit être plus facile à perdre qu'à obtenir au regard des avantages auxquels il ouvrirait droit.

III • Avantages

Pour être engageant et incitatif et ne pas n'être considéré qu'un titre politique honorifique, le statut d'État associé conférerait des avantages de trois ordres, qui résonnent avec les trois critères d'attribution :

Institutionnellement, il ouvrirait le droit à **participer au Conseil affaires étrangères et aux autres formations du Conseil concernées** par les progrès substantiels enregistrés. Cette participation y donnerait un **droit d'expression mais aucun droit de vote**, ni celui de se porter coauteur de résolutions ou de décisions. La présidence du Conseil conserverait la possibilité d'exclure la participation de l'État associé à certains points de l'ordre du jour.

Ce statut permettrait aussi à une délégation d'élus nationaux représentative du pays concerné de siéger comme **observateurs aux sessions plénières du Parlement européen et dans certaines commissions** parlementaires couvertes par ses progrès reconnus vers l'adhésion, toujours avec droit d'expression sans droit de vote. Le nombre d'observateurs dériverait de celui de députés européens prévus pour cet État lorsqu'il deviendra membre. Le parlement de l'État associé pourrait aussi **participer en observateur à la COSAC** (Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union), qui réunit les parlements nationaux de l'UE et le Parlement européen. Pour leur part, les partis politiques européens comprennent déjà des partis extra-communautaires du continent, indépendamment de l'élargissement.

S'agissant de la poursuite des négociations d'adhésion et de la reprise de l'acquis communautaire, le passage du statut de pays-candidat à celui d'État associé pourrait s'accompagner d'un **passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée** pour l'ouverture et la fermeture des chapitres restant à négocier, hormis le vote final de clôture des négociations. Un tel changement dans la prise de décision pourrait aussi se concevoir dès après l'ouverture effective des négociations d'adhésion⁵ dans une réforme sur l'ensemble de leur conduite.

Enfin, financièrement, le statut permettrait le **versement progressif des fonds inhérents aux politiques communes prévus à l'adhésion** en proportion des progrès accomplis dans les négociations. Leur montant total devrait être substantiellement plus important que l'aide de pré-adhésion et continuer d'évoluer avec l'avancée des négociations, selon la logique de l'intégration graduelle. Cela obligerait d'amender le cadre financier pluriannuel en conséquent.

Ces différents avantages ne préjugent pas des aménagements qui se pratiquent à l'approche de l'adhésion effective d'un État à l'UE, comme la désignation d'un *shadow* commissaire et autres mesures préparatoires à son entrée.

5 Cette proposition s'inspire en partie de celle préconisée dans le rapport franco-allemand précité.

Au-delà de ces prérogatives bénéficiant directement à l'État associé et le distinguant des autres pays-candidats, cette désignation devrait s'accompagner aussi d'un plus grand **rapprochement des sociétés civiles** ainsi que d'une **implication des collectivités locales**, que l'UE soutiendrait davantage.

IV • Effets

Outre les avantages directs pour le pays concerné, leur mise en œuvre aurait des effets bénéfiques pour l'ensemble de l'UE. En premier lieu, cela permettrait une **appropriation par l'État associé, par ses élus et son administration, des procédures européennes** en amont de la pleine adhésion. Réciproquement, les États membres s'acclimateraient mieux avec un futur État membre, dont ils seront éventuellement appelés à ratifier chacun plus tard le traité d'adhésion.

Pour l'UE en tant que telle, cette période transitoire devrait être mise à profit pour **vérifier la capacité d'absorption** de l'Union à un nouvel élargissement. Cela faciliterait aussi la préparation d'une éventuelle réforme institutionnelle nécessaire en vue d'une Europe potentiellement à 36, dont il serait plus aisé de prendre la mesure. Rappelons que les Vingt-Sept doivent s'atteler à cette réforme de l'UE parallèlement aux négociations d'adhésion.

Politiquement, la qualité d'État associé contribuerait, dans le pays, à **convaincre l'opinion publique ainsi que les investisseurs étrangers de la crédibilité de la procédure d'adhésion engagée**. Dans l'UE, cela **rassurerait les opinions des États membres contre toute fuite en avant irréversible**.

Un effet d'émulation serait aussi attendu vis-à-vis des autres pays candidats. L'absence d'effort pour obtenir ce statut servirait alors de test sur la motivation réelle à rejoindre l'UE. Des candidats louvoyant avec celle-ci, tels actuellement la Géorgie et la Serbie, seraient davantage incités à sortir de leur ambiguïté. Le constat de l'incapacité d'un pays-candidat à accéder au statut d'État associé au bout d'une dizaine d'années de négociation avec l'UE pourrait même conduire à une remise à plat complète du processus afin de **prévenir son enlisement et prendre acte de son impasse**.

Enfin, comme évoqué, à l'égard du reste du monde, **l'effet géopolitique** de cette reconnaissance serait d'ancrer plus encore le pays concerné dans l'UE. La **réaffirmation tangible de cet arrimage à l'Union est stratégique** au long d'un processus d'adhésion de plusieurs années et que la Russie s'emploie pour certains à enrayer, comme observé en Moldavie.

V • Risques

Un premier risque est que **la réversibilité du statut prévue en droit ne fonctionne pas en fait**. Retirer cette avancée demanderait un courage politique que les États membres devraient être prêts à assumer à l'égard du pays concerné. Toutefois, la menace peut servir habilement de pression. Même sans être mise en pratique jusqu'au bout, l'existence d'un caractère réversible du statut et l'amorce de son enclenchement devraient inciter l'État associé à ne pas s'exposer à une telle sanction, dont il serait comptable devant l'opinion.

Un deuxième risque de ce projet est sa **contestation par des pays-candidats**. Une initiative qui serait interprétée comme une nouvelle entrave susceptible de retarder leur pleine adhésion les rendrait méfiants à son égard. Certains rejettent le principe

même d'intégration graduelle. Pour prévenir ce risque, il faudra que le projet soit porté politiquement par les États-membres les plus favorables à l'élargissement. La communication devra souligner le caractère transitoire du statut d'État associé et que ses avantages inhérents ainsi que les conditions de sa perte sont conçus de manière à désinciter une éternisation à cette étape et peuvent au contraire accélérer le processus.

La compréhension que le statut d'État associé entraîne une dynamique et non pas fige une situation doit limiter le **risque politique de détournement** de son usage dans l'UE par les adversaires à l'élargissement. Ceux-ci pourraient favoriser son octroi afin d'ensuite bloquer toute autre progression du pays concerné. Pour prévenir ce piège, l'absence de nouvelle avancée dans les négociations d'adhésion (fermeture de chapitres) dans un nombre fixé d'années suivant l'octroi du statut devrait conduire à une **perte automatique** de ce dernier. Cette échéance inciterait les parties à sortir du statu quo à son approche.

Le caractère temporaire de la qualité d'État associé doit aussi empêcher un **risque de confusion** de ce statut avec la situation d'autres pays durablement liés à l'UE mais sans vocation d'adhésion. Le risque serait que en effet que **d'autres pays prétendent à leur tour au droit de siéger en observateur dans les institutions européennes** sans être États associés. Cette distinction apparaît capitale au moment où le Royaume-Uni cherche des voies nouvelles de dialogue régulier avec les Vingt-Sept dans sa volonté de *reset*.

Enfin, le dernier et non des moindres est un **risque de nature géopolitique**. L'octroi du statut, loin de décourager la Russie, la Chine ou d'autres puissances présentes dans les pays de l'élargissement, pourrait les inciter au contraire à y intensifier leurs pressions internes intrusives. La reconnaissance d'État associé par l'UE devrait donc aussi conduire les Vingt-Sept à aider le pays concerné à mieux contrer les tentatives de déstabilisation du processus ranimé.

VI • Mise en œuvre

Non prévu par les traités européens, le statut d'État associé ne saurait attendre leur trop hypothétique réforme pour voir le jour. Les nouvelles avancées des négociations appellent au contraire une mise en œuvre rapide de ce projet, qui s'inscrirait dans le prolongement de la nouvelle méthodologie d'adhésion adoptée par la Commission en 2020, sans impliquer de changement de traité. Le projet gagnerait politiquement à être porté par les pays favorables à l'élargissement afin de lever tout soupçon des pays-candidats de nouvelle entrave au processus.

Sur invitation du Conseil européen, la Commission Von der Leyen 2 pourrait soumettre une **communication détaillant le projet au Conseil affaires générales** pour débat et validation des conditions et avantages assortis au statut, après avis des services juridiques et simulation budgétaire. **Le Parlement européen devrait adopter une résolution** reconnaissant ce nouveau statut. Une fois ainsi techniquement et politiquement mûri, **le Conseil européen devrait être saisi du projet pour décision à l'unanimité** – laquelle pourrait éventuellement amorcer une révision simplifiée des traités. Le Parlement devrait adapter son règlement intérieur pour l'accueil d'observateurs.

L'insertion dans les traités du nouveau statut pourrait s'opérer plus tard au regard de l'expérience du dispositif et être, le cas échéant, introduite à la faveur de la ratification d'un prochain traité d'adhésion.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • 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 • Édition : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Notre Europe - 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



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2024.