

# Un Agenda 2030 pour l'élargissement

## Recommandations pour consolider la relance des processus d'adhésion à l'UE

Enlisée jusqu'au 24 février 2022, la politique d'élargissement est depuis revenue parmi les priorités de l'Union européenne. Les Vingt-Sept ont reconnu, à la lumière de l'agression russe, l'importance des coûts du non-élargissement et la valeur éminemment géopolitique des adhésions des pays du voisinage oriental et des Balkans occidentaux. La perspective d'une « Europe à 30+ » suscite toutefois aussi des appréhensions au sein de l'UE à cause des défis institutionnels, socio-économiques, budgétaires, géopolitiques et de cohésion interne qu'elle soulève. Le nouveau cycle institutionnel (2024-2029) doit permettre à cette politique de consolider sa dynamique retrouvée, en écho à celle de 2004. Elle doit pour cela être impulsée et étroitement coordonnée par la Commission, impliquer davantage les États membres et candidats à tous les niveaux, pour mener à bien une **intégration graduelle** qui pourrait être mise en œuvre selon un **document stratégique à adopter : Agenda 2030**, en référence à l'Agenda 2000, qui a ouvert en 1997 la voie vers l'élargissement de 2004.

### I • Un processus d'élargissement dirigé et engageant

#### RENFORCER LE PILOTAGE DE LA COMMISSION

Un **portefeuille de commissaire européen entièrement dédié à l'élargissement**, comme prévu dans la répartition du nouveau collège, montre l'importance stratégique accordée à cette politique. A juste titre, elle la distingue de celle de voisinage, que les nouvelles candidatures à l'UE ont rendu en partie obsolète, comme le reflète aussi la création d'un portefeuille à la Méditerranée. Pour autant, pour rendre opérationnelle cette réorganisation bienvenue, il convient de :

- Distinguer une DG Élargissement à part entière qui assure son rôle d'impulsion et de coordination

L'engagement pour l'élargissement doit se lire dans la structure même des services de la Commission. Un portefeuille dévolu à l'élargissement doit s'accom-

EUROPE DANS  
LE MONDE

DÉCRYPTAGE  
DÉCEMBRE 2024

#élargissement  
#2030  
#intégrationgraduelle

Lukáš Macek,  
chef du Centre  
Grande Europe

Sébastien Maillard,  
conseiller spécial

Pierre Mirel,  
conseiller  
élargissement

pagner d'une DG entièrement dédiée à cette politique. Cela acterait la différence de nature entre le processus d'adhésion l'UE à et les relations spéciales que celle-ci tisse avec d'autres pays voisins, sans vocation à adhérer à l'Union. La DG Élargissement doit travailler étroitement avec les directions thématiques et techniques de la Commission, dont l'expertise est nécessaire dans les négociations d'adhésion. De même, la commissaire devra travailler en bonne intelligence avec le reste du collège, tout entier concerné par ce processus.

- Doter la DG Élargissement de moyens humains significatifs capitaliser sur l'expérience de 2004

Le nombre plus élevé de pays-candidats, les divers degrés d'avancements de leurs procédures d'adhésion et la complexité des négociations appellent un renforcement des équipes. Pour ce faire, la Commission devrait **capitaliser sur l'expérience récente des fonctionnaires, européens ou nationaux, issus des États membres ayant adhéré à partir de 2004**, qui ont pour beaucoup été eux-mêmes acteurs du processus d'adhésion de leur pays d'origine. Il faut également accroître la coopération technique (jumelages administratifs) pour aider les États candidats à renforcer leurs capacités administratives, en mettant ici encore à profit l'expérience des élargissements précédents.

## I ENGAGER EN PROFONDEUR ET DANS LA DURÉE ÉTATS MEMBRES ET CANDIDATS

Parce que l'élargissement relève d'un choix politique, le processus d'adhésion ne doit pas se limiter à un exercice technique en s'enfermant dans une relation bilatérale entre la Commission et le gouvernement du pays-candidat. Il **doit impliquer les États membres et candidats à différents niveaux**, bien au-delà des administrations concernées. Un engagement politique doit lever les ambiguïtés de part et d'autre sur le processus poursuivi afin de lui donner **transparence et crédibilité démocratique**, en impliquant aussi l'ensemble des acteurs de l'État et de la société civile.

- Dépasser des blocages par les États membres qui relèvent des différends bilatéraux

Les négociations d'adhésion concernent et engagent l'ensemble des États membres et mettent en jeu l'avenir de l'Union. Pour éviter que leur avancée soit tributaire du veto d'un seul État, motivé par des enjeux bilatéraux ou de politique intérieure, les États membres devraient conclure **un accord politique qui, sans modifier les Traités, empêcherait un blocage durable du processus d'adhésion** :

- Le vote à l'unanimité devrait être requis uniquement à l'ouverture des négociations et à leur clôture finale
- Pour toutes les étapes intermédiaires, il convient de décider à la majorité qualifiée (moyennant des garanties pour les États membres mis en minorité). À défaut, si certains États refusent de renoncer au veto pour ces étapes intermédiaires, **l'usage de veto dans ces cas devrait devenir suspensif, pour une durée maximale de six mois**. Si dans ce délai le veto ne gagne pas le soutien d'au moins trois autres États, la CJUE serait saisie pour se prononcer sur la réalité d'une portée européenne du litige. Si elle statue que les éléments reprochés à l'État candidat ne sont pas incompatibles avec l'adhésion à l'UE, le veto est levé.
- Cette pratique de veto suspensif pourrait s'appliquer par extension à l'ouverture et à la clôture des négociations d'adhésion, en étendant alors la période de suspension à un an. Elle pourrait être élargie à d'autres politiques en vue d'une réforme institutionnelle plus large de l'UE.

- Placer les parlements nationaux au coeur du processus

L'élargissement n'est pas qu'une affaire gouvernementale. Les parlements nationaux doivent en être tenus régulièrement informés et en débattre, comme quelques États le font déjà. Ainsi, il conviendrait d'inciter les parlements nationaux de l'ensemble des États membres et candidats, d'organiser un **débat autour du « paquet élargissement »** publié chaque année par la Commission, débouchant sur une résolution qui permettrait de comprendre les

priorités de chaque État et de dégager les rapports de forces politiques.

À charge pour les parlements nationaux des États membres de **développer des partenariats avec les parlements des candidats**, permettant une meilleure compréhension mutuelle et l'identification des points problématiques, bien en amont de la ratification des traités d'adhésion.

- **Renforcer l'implication des territoires**  
La **coopération décentralisée** est un autre vecteur efficace pour rapprocher les peuples et préparer les opinions publiques en amont des ratifications. Les collectivités territoriales peuvent, via notamment les jumelages avec des homologues des pays candidats et en profitant de l'expertise du Comité des Régions, établir une coopération en soutien au processus d'adhésion. Elles sont aussi bien placées pour mettre en œuvre des **stratégies de communication afin d'engager un débat public informé**, tout au long du processus.
- **Impliquer la société civile**  
Une assistance technique et administrative aux États candidats peut s'opérer au-delà des administrations nationales par l'implication d'**acteurs non-étatiques** : chambres de commerce, syndicats, associations professionnelles. Ces acteurs peuvent contribuer à la formation des fonctionnaires et acteurs de la société civile des pays candidats (échanges, stages). Dans les domaines culturels, sportifs, éducatifs, médiatique et de recherche, des dispositifs existants (capitale européenne de la culture, programme Europe créative, Année européenne) doivent être mis au service de la dynamique de l'élargissement, avec l'appui du CESE. Le prochain cadre financier pluriannuel devrait inclure des moyens dédiés à cet effet et la Commission devrait mettre en place des appels à projets adaptés à ce type d'initiatives.
- **Investir dans l'éducation, mobiliser la jeunesse**  
Un autre appel à projets au service d'un élargissement mieux compris devrait être adressé aux acteurs de **l'éducation**, pour encourager la mobilité des jeunes mais aussi des enseignants, pour favoriser **l'émergence d'une génération pour qui « l'Europe à 30+ » constituera un horizon**

**naturel**, en complétant et amplifiant ce que les dispositifs actuels (en particulier le programme Erasmus) permettent de faire déjà. Un agenda plus ambitieux et des moyens adéquats orientés vers l'espace de l'élargissement doivent être assignés aux initiatives existantes (RYCO, ReSPA, le nouveau campus de Tirana du Collège d'Europe). L'émergence des initiatives complémentaires devrait être encouragée, avec un accent particulier sur la **formation des futurs décideurs et fonctionnaires** nationaux et territoriaux.

## II • Un élargissement par intégration graduelle

Compte tenu à la fois de la durée incompressible qu'impose un processus d'élargissement exigeant et de l'impératif géopolitique d'effacer au plus vite toute « zone grise » instable et vulnérable dans le voisinage de l'Union, une **intégration graduelle** des pays candidats se met à l'œuvre. Cette approche pragmatique et innovante devrait être développée selon **deux axes majeurs** :

### I DÉPLOYER TOUT LE POTENTIEL DE LA LOGIQUE D'UNE INTÉGRATION PAR ÉTAPES

- **Soutenir la réconciliation et la coopération régionale**  
Le processus de Berlin initié depuis 2014 et le projet en cours d'un marché commun régional qui en découle, visant à inciter aux échanges économiques entre pays-candidats est à appuyer. L'**interdépendance** économique peut favoriser implicitement la **réconciliation** dans une région en manque cruel d'apaisement mémoriel. Des initiatives locales en ce sens sont à amplifier, avec l'appui du tissu associatif et en lien avec la mobilisation des différents acteurs évoqués ci-dessus. Un processus similaire doit être impulsé pour les pays du « trio oriental », abordant aussi les sujets mémoriels douloureux et l'échange régional.
- **Anticiper l'entrée dans le marché intérieur**  
La nouvelle Facilité de croissance de 6 milliards d'euros sur 2024-2027 doit stimuler l'émulation entre pays pour **se réformer et intégrer le marché inté-**

rieur. Selon son bilan, cette initiative de la Commission pourrait être reconduite et amplifiée dans le prochain cadre financier pluriannuel, en l'élargissant aussi à l'Ukraine (en l'articulant avec l'effort de reconstruction), à la Moldavie, comme annoncé, et éventuellement à la Géorgie, selon que ces pays avancent vers l'adhésion de manière crédible. Ce stimulus de croissance devrait s'inscrire dans les agendas de compétitivité, de sécurité économique et de transition verte de l'UE afin d'y valoriser l'apport de l'élargissement.

- Promouvoir le dialogue politique de haut niveau

Afin d'établir un **dialogue politique plus régulier et plus égalitaire** entre membres et candidats, il serait judicieux d'associer les chefs d'État ou de gouvernement des pays candidats bien avancés dans les négociations à une partie du programme des réunions du **Conseil européen**, non seulement pour débattre de l'élargissement, mais aussi pour échanger sur d'autres sujets clés pour l'UE.

- Créer un statut d'État associé

L'intégration graduelle gagnerait politiquement à être jalonnée de l'octroi d'un **statut intermédiaire entre celui de candidat et de membre**, doté de bénéfices tangibles. Ainsi, un nouveau statut d'**État associé** à l'UE devrait être accordé aux pays-candidats ayant accompli des progrès substantiels dans le processus d'adhésion, pour favoriser une socialisation entre eux et les États membres, permettant un fonctionnement plus harmonieux de l'Union après l'élargissement. Au-delà des progrès accomplis dans les négociations, **l'accès à ce statut transitoire doit être conditionné** par l'adoption solennelle d'une résolution parlementaire qui confirme l'attachement entier du pays concerné à la Charte européenne des droits fondamentaux, d'une part, et aux orientations exprimées dans la Boussole stratégique de l'UE approuvée à Versailles en mars 2022, d'autre part.

L'État associé accéderait alors aux **bénéfices** suivants :

- participation de ses représentants, sans droit de vote, aux réunions du Conseil, a minima dans les formations qui corres-

pondent aux chapitres de négociations fermés.

- intégration d'élus observateurs dans le travail du Parlement européen, sans droit de vote.
- un niveau de moyens financiers alloués progressant vers celui d'un nouvel État membre, substantiellement supérieur à ce qui est prévu par les aides de pré-adhésion

L'accès à ce statut doit être **réversible en cas de régression ou de stagnation prolongée**, selon une procédure simple et efficace. **En aucun cas, ce statut ne doit devenir une finalité** mais servir au contraire de prélude à une adhésion prochaine et entière.

La mise en place de ce statut rendrait le concept d'« intégration graduelle » plus intelligible pour les citoyens et permettrait de **dépasser la logique binaire « candidats vs. membres »**, qui tend à déformer durablement les relations entre États.

La Commission devrait d'emblée procéder à une analyse juridique pour déterminer dans quelle mesure sa mise en place est réalisable dans le cadre des traités actuels.

## I PRIVILÉGIER LES ADHÉSIONS PAR « VAGUES »

- Aboutir avec les plus avancés

L'entrée simultanée de tous les pays-candidats de type *Big Bang* étant inenvisageable, l'UE pourrait se donner l'objectif de parvenir à **clôturer les négociations d'adhésion pour au moins deux d'entre eux d'ici à la fin du cycle institutionnel**, ouvrant la voie vers leur adhésion en 2030 ou 2031. Ceci crédibiliserait le processus d'ici aux élections européennes de 2029.

- Étendre les phases transitoires

Un recours aux **périodes de transition** dans des secteurs où une intégration trop rapide serait à risque (par exemple l'agriculture) est à promouvoir pour prolonger l'intégration graduelle après l'adhésion formelle et lever les appréhensions que cette dernière suscite. Ces périodes de transition ne doivent toutefois pas compromettre les gains de compétitivité



européenne attendus de l'élargissement, ni remettre en cause les bases de l'Union. Il s'agit de faciliter et accélérer l'élargissement, non de faire glisser l'Union vers une logique de « l'Europe à la carte » ou de fragmentation du marché unique.

- **Surveiller étroitement l'État de droit**  
En cohérence avec les récents développements en matière de conditionnalité budgétaire au respect de l'État de droit, ce dernier devra continuer de faire l'objet après l'adhésion d'une surveillance exigeante par la Commission, dans toutes ses dimensions, **conditionnant strictement l'accès aux moyens financiers accrus et aux autres bénéfiques** de l'intégration. L'Union doit se donner les moyens d'appliquer réellement les deux volets de la logique « *more for more, less for less* ».

Le nom de cet « Agenda 2030 » ne signifierait pas l'année d'adhésion des nouveaux États membres mais soulignerait **l'engagement des Vingt-Sept à être prêts**, pour leur part, à élargir leur Union à compter de cette date, en fonction de la situation des candidats. Politiquement, cette échéance placerait l'élargissement parmi les thèmes de la campagne des européennes de 2029 afin d'en assurer l'assise démocratique, en vue des ratifications des traités d'adhésion à venir.

## **Conclusion • Conduire le processus d'élargissement selon un « Agenda 2030 »**

Pour donner un cap au processus engagé et pour en clarifier les objectifs et étapes à mettre en œuvre lors du nouveau cycle institutionnel, la Commission devrait **adopter, en début de son mandat, une communication ambitieuse consacrée à l'élargissement**. Cette communication, que nous suggérons d'appeler « **Agenda 2030** », s'inscrirait dans le prolongement de ses communications récentes et répondrait au souhait du Conseil européen d'avoir « recours à toutes les possibilités afin de faire avancer encore l'intégration progressive ». Elle devrait établir une feuille de route de la politique d'élargissement inspirée des innovations esquissées ci-dessus, assortie des **études d'impact** et d'une **stratégie de communication à l'intention des citoyens**.

Managing Editor: Sylvie Matelly • The document may be reproduced in part or in full on the dual condition that its meaning is not distorted and that the source is mentioned • The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the publisher • The Jacques Delors Institute cannot be held responsible for the use which any third party may make of the document • Original version • Edited by Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Jacques Delors Institute

### **Notre Europe - Institut Jacques Delors**

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



This project is funded by the European Commission's Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) under project number 101104850 – IJD 2024.