

L'élargissement, de la fatigue à l'élan

Thierry Chopin, Lukáš Macek et Sébastien Maillard

Les hommages à la mort de Jacques Delors (1925-2023) ont ravivé le souvenir d'un âge d'or de la construction européenne avant le « Big Bang » de 2004, le passage soudain de l'Union européenne de quinze à vingt-cinq membres. Comme si l'Europe n'avait de sens qu'en nombre restreint. Depuis la déclaration Schuman de mai 1950, le projet d'Europe unie vise pourtant, par essence, le continent entier. Delors a d'ailleurs toujours soutenu ce dessein, d'abord mis à mal par le Brexit (2020), aujourd'hui ravivé par de nouvelles candidatures, Ukraine en tête, qui relancent également celles des Balkans occidentaux. En réponse à l'impérialisme russe et aux autres menaces géopolitiques qui pèsent aujourd'hui sur notre continent, ce nouvel élan a également infléchi le discours officiel français sur l'élargissement, mais ce dernier se heurte aux réticences de l'opinion, que la campagne des élections européennes pourrait encore renforcer. D'où l'importance d'engager un débat ouvert sur ce qui représente l'accomplissement même du projet européen, et non sa dilution¹.

L'accomplissement du projet européen

Sans nier la réalité des défis socio-économiques, stratégiques et identitaires qui ont accompagné les élargissements passés, en particulier ceux vers les pays de l'Europe centrale et orientale, il convient de rappeler l'objectif de la construction européenne.

¹ - Voir Thierry Chopin, Lukáš Macek, Sébastien Maillard et Jacques Rupnik, « L'Europe d'après. Pour un nouveau récit de l'élargissement », *Esprit*, mai 2020.

Le moment fondateur de la construction européenne repose sur la volonté de réconciliation entre l'Allemagne et ses voisins. Le contexte des années 1950 a limité cette volonté à ses seuls voisins occidentaux, alors qu'en l'absence du rideau de fer, la Pologne et la Tchécoslovaquie auraient pu participer au processus lancé par la déclaration Schuman, au même titre que la France ou les pays du Benelux. Aux yeux de Robert Schuman, leur exclusion était purement conjoncturelle : *« Nous devons faire l'Europe non seulement dans l'intérêt des peuples libres, mais aussi pour pouvoir y accueillir les peuples de l'Est qui, délivrés des sujétions qu'ils ont subies jusqu'à présent, nous demanderaient leur adhésion et notre appui moral. Depuis de longues années nous avons douloureusement ressenti la ligne de démarcation idéologique qui coupe l'Europe en deux. Elle a été imposée par la violence. Puisse-t-elle s'effacer dans la liberté² ! »* À sa manière, le fédéraliste européen Denis de Rougemont, promoteur d'une Europe culturelle, concevait ce projet avec l'association des *« Européens de l'Est »*, qu'il considérait *« plus Européens que beaucoup d'entre nous en Europe de l'Ouest³ »*. Konrad Adenauer, quant à lui, s'exprimant sur l'articulation entre la dynamique de la *« petite Europe »* des Communautés européennes naissantes et celle de la *« grande Europe »* du Conseil de l'Europe, affirmait devant l'assemblée consultative de ce dernier, en 1951, qu'*« une participation aussi complète que possible de tous les pays européens à l'organisation permanente de l'Europe doit être le but définitif et suprême de nos efforts⁴ »*.

C'est avec cette visée stratégique claire que la logique fondatrice de réconciliation a été remise en œuvre depuis la fin de la guerre froide, ouvrant ainsi la perspective d'union de tout le continent. Au fil des élargissements, l'Union européenne a cherché à réaliser l'objectif initial d'un espace de paix et de prospérité étendu aux pays d'Europe méditerranéenne, centrale, orientale, baltique et, très progressivement, balkanique. Par cet objectif de réconciliation, qui vise à la fois celle de chaque pays avec ses voisins et celle du continent entier, l'élargissement a été le vecteur de réformes encourageant la démocratisation, la stabilisation et le développement des pays en transition.

2 - Robert Schuman, « Un nouvel aspect du problème européen » [1956], *France-Forum*, n° 52, novembre 1963.

3 - Denis de Rougemont, *Écrits sur l'Europe*, vol. II, 1962-1986, éd. Christophe Calame, Paris, La Différence, 1994, p. 836.

4 - Discours de Konrad Adenauer devant le Conseil de l'Europe, le 10 décembre 1951.

Certes, ce processus n'est ni automatique ni linéaire. Les divers exemples de régression démocratique en Europe centrale en attestent (Hongrie, Pologne). Mais ces situations sont elles-mêmes réversibles, comme le démontre l'actuelle évolution polonaise. Elles ne sont pas non plus spécifiques aux pays issus de l'élargissement à l'Est, ni inhérentes à ce processus.

Une composante de la puissance européenne

Outre son inscription dans le projet historique européen, l'élargissement de l'Union européenne est aussi à resituer dans une perspective géopolitique, qui en fonde aujourd'hui la pertinence tout en ayant été présente dès l'origine. Quatre échelles doivent être distinguées pour réfléchir à la construction européenne : l'Europe des « pères fondateurs », qui correspond *grosso modo* à l'Europe « carolingienne » ; depuis la chute du Mur en 1989 et ses conséquences jusqu'à l'élargissement de 2004-2007, l'échelle de référence est l'Europe « continentale », avec la question des relations avec la Russie ; la question complexe posée par la Turquie conduit également à retenir la dimension « euroméditerranéenne », incontournable de surcroît en raison de la question migratoire ; enfin, les enjeux de sécurité majeurs aux Proche et Moyen-Orient, mais aussi en Asie, ainsi que l'avenir incertain de l'atlantisme que ferait peser un éventuel second mandat Trump, rappellent aux Européens que l'échelle « mondiale » est pertinente pour eux⁵. La constitution d'une Union européenne comme acteur stratégique, loin d'être empêchée par l'élargissement, justifie au contraire ce dernier, en tant qu'il permet de donner à l'Union la taille critique et le poids (économique, démographique, politique) nécessaires pour peser à l'égal des autres pôles de puissance dans les affaires du monde.

Se replier sur la première échelle équivaut à renoncer à toute ambition mondiale significative. Il s'agirait finalement d'un contresens par rapport à l'idée originelle des fondateurs, qui souhaitaient prémunir l'Europe contre l'insignifiance géopolitique, ce qui a été également, par ailleurs, une obsession du général de Gaulle. C'est en assumant un discours

5 - Voir Michel Foucher, *L'Obsession des frontières* [2007], Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2012 et *Le Retour des frontières* [2016], Paris, Éditions du CNRS, coll. « Débats », 2020.

politique clair et volontariste, reconnaissant qu'élargir et approfondir l'intégration européenne constituent deux facettes inséparables de la même ambition de puissance, qu'on dépassera le vieux clivage français entre partisans de l'intégration communautaire et gaullistes.

Entre approfondissement et élargissement

L'idée selon laquelle les difficultés de l'Union européenne trouveraient leur origine dans une rupture entre la dynamique de l'élargissement et l'essoufflement institutionnel est discutable. L'expérience montre que l'élargissement n'entrave pas nécessairement le processus décisionnel européen. Son efficacité est moins tributaire du nombre de parties que des circonstances qui les commandent et de la propension des parties à négocier. Le plan de relance économique et le plan de vaccination en réaction à la pandémie de Covid, les bientôt treize trains de sanctions contre la Russie adoptés à l'unanimité ou encore les récentes législations européennes dans le domaine numérique figurent parmi divers exemples éloquentes d'une Union capable de surmonter rapidement ses divisions. L'Europe « à 30+ », selon l'expression d'Ursula von der Leyen, n'est donc pas synonyme de paralysie institutionnelle systématique. Le bilan de la législature européenne finissante en témoigne.

Pour autant, l'élargissement appelle à adapter l'organisation de l'Union, notamment pour faciliter différents niveaux d'intégration. Cette différenciation, déjà à l'œuvre à travers la zone euro et l'espace Schengen, pourra trouver d'autres champs de réalisation, y compris en associant des membres hors de l'Union. L'élargissement ne fait pas obstacle à une Europe « à plusieurs vitesses » pour son approfondissement.

Si Emmanuel Macron répète que l'élargissement doit être précédé d'une réforme de l'Union, il porte un discours très « français », une préférence hexagonale pour une « petite Europe » conçue comme une « France en plus grand ». Il serait aujourd'hui préférable de promouvoir une relation plus lucide entre les Français et l'Union européenne, fondée sur la recherche patiente de compromis constructifs avec nos partenaires⁶.

6 - Yves Bertoncini et T. Chopin, « La "FrancEurope" 70 ans après la déclaration Schuman : projet commun ou projection nationale ? » [en ligne], *Le Grand Continent*, 8 et 9 mai 2020.

Le bilan des élargissements

Une clarification s'impose aussi au sujet du rapport coûts/bénéfices des élargissements passés et à venir. Le débat public en France surexpose les difficultés, en ignorant les avantages que le marché unique de taille continentale procure à notre économie. L'image communément admise de pays qui profitent de la solidarité européenne se focalise sur des flux – substantiels – de subventions européennes de l'Ouest vers l'Est, sans s'intéresser aux flux de profits qui suivent la direction inverse. Ainsi, les pays des Balkans occidentaux « *enrichissent aujourd'hui l'UE, lui transférant bien plus de ressources qu'ils n'en reçoivent*⁷ », tandis que leur décroissance démographique ne devrait pas exercer de pression sur le marché du travail.

La crainte du *dumping* social, à travers des délocalisations ou une concurrence déloyale incarnée par le « plombier polonais » du débat référendaire de 2005, fait l'impasse sur la tendance au rattrapage salarial. Pour lutter contre ce genre de risques – qui peuvent être réels, notamment dans certaines régions et certains secteurs économiques –, tenir les voisins moins fortunés à l'écart de l'Union sera moins efficace que de favoriser leur rattrapage économique et social, dont l'appartenance à l'Union constitue un facteur décisif.

La comparaison historique entre la partie de l'Europe qui a pleinement bénéficié de la dynamique européenne (les pays d'Europe centrale et orientale), celle qui n'en a bénéficié qu'imparfaitement (les Balkans occidentaux) et celle qui en a été pratiquement exclue (les pays du Partenariat oriental) est à cet égard éloquente⁸. Le potentiel de transformation positive, absent du débat français sur l'élargissement, reste pleinement d'actualité. La perspective d'adhésion à l'Union européenne est le moyen

7 - Pierre Mirel, « Union européenne-Balkans occidentaux : les illusions perdues ? », *Politique étrangère*, n° 4, hiver 2022, p. 11-25.

8 - À la chute de l'URSS, en 1991, le PIB par habitant ukrainien (7 171 \$) dépassait légèrement le PIB par habitant polonais (5 925 \$), en parité de pouvoir d'achat. En 2022, il ne s'était élevé qu'à 12 671 \$, tandis qu'en Pologne, il avait atteint 43 270 \$. Depuis l'entrée de la Pologne dans l'Union, le rapport du PIB par habitant au PIB moyen par habitant européen, en parité de pouvoir d'achat, est passé de 51 % en 2004 à 79 % en 2022. En Roumanie, ce même rapport est passé, entre 2007 et 2022, de 43,9 à 75,5 % tandis qu'en Serbie, il n'a évolué que de 36 à 44 %. Pour une analyse plus complète, voir Piotr Żuk, Eva Katalin Polgar, Li Savelin, Juan Luis Diaz del Hoyo et Paul König, « Real convergence in Central, Eastern and South-Eastern Europe » [en ligne], *ECB Economic Bulletin*, n° 3, 2018.

le plus efficace de la pacification durable et de la prospérité des Balkans occidentaux⁹, ainsi que du voisinage oriental.

S'exprime parfois également la crainte d'un élargissement au coût exorbitant, nourrie par une méconnaissance des règles budgétaires de l'Union et des pratiques héritées des élargissements précédents, qui ont toujours su préserver un équilibre entre les intérêts des nouveaux et des anciens États membres¹⁰. Le coût de chaque élargissement résulte d'une négociation et d'un compromis global qui assortit l'adhésion de périodes de transition ou d'ajustements budgétaires. De même, les négociations d'adhésion en cours devraient inclure des périodes transitoires prudentes ainsi que des clauses de sauvegarde, en particulier en matière agricole. Il est par exemple attendu – comme le suggèrent les tensions avec la Pologne, pourtant soutien inconditionnel de l'Ukraine par ailleurs, au sujet d'exportations de céréales – que l'intégration de l'Ukraine dans la politique agricole commune ne se déroule que d'une manière très progressive et tienne durablement compte de son avantage comparatif dans le domaine agricole. Avant même l'adhésion, les accords d'association en vigueur avec ces pays permettent d'y étendre les normes techniques et sanitaires de l'Union. Bien plus que les droits de douane, ces normes bloquent d'ordinaire l'entrée des biens dans le marché intérieur. Leur harmonisation doit bénéficier à toutes les parties prenantes¹¹ et empêcher une concurrence déloyale.

Du fardeau à l'opportunité

Au-delà des comparaisons économiques, la conduite du nouvel élargissement, largement impulsé par un impératif géopolitique, invite à s'interroger sur la portée réelle du projet de puissance que l'Union souhaite développer face à la conflictualité du monde. S'agissant de l'Ukraine, de loin le plus grand pays candidat, son agriculture et son industrie de défense, mais aussi ses compétences numériques et les débouchés de

9 - Voir P. Mirel, « Balkans occidentaux-Union européenne: entre cohésion interne et stabilité extérieure » [en ligne], *Question d'Europe*, n° 480, Fondation Robert Schuman, 9 juillet 2018.

10 - Voir Johannes Lindner, Thu Nguyen et Romy Hansum, "What does it cost? Financial implications of the next enlargement" [en ligne], *Hertie School/Jacques Delors Centre*, 14 décembre 2023.

11 - Gilles Lepesant, « La Politique européenne de voisinage à l'épreuve de la crise ukrainienne » [en ligne], *Schuman Papers*, n° 327, Fondation Robert Schuman, 6 octobre 2014.

son marché, ou encore ses ressources naturelles, seront autant d'atouts stratégiques pour la résilience et la compétitivité d'une Europe capable de défendre sa souveraineté, ses intérêts et ses valeurs dans le monde actuel et à venir. Pour accompagner la décarbonation de l'économie européenne, les gisements ukrainiens de métaux de terres rares offrent aussi un potentiel à exploiter. Ceci vaut en partie aussi pour les Balkans, où la Serbie possède une très importante réserve de lithium, qui pourrait contribuer à réduire la dépendance européenne à l'égard de la Chine.

L'élargissement peut aussi renforcer l'Europe comme puissance promotrice de valeurs. Alors que la contestation des valeurs stipulées par l'article 2 du traité sur l'Union européenne touche de nombreux États membres, au-delà des seuls « pays de l'Est », les derniers élargissements ont très nettement agrandi l'espace qui se réclame de ces valeurs. La comparaison de la Pologne ou des pays baltes à l'Ukraine ou à la Moldavie montre qu'une perspective crédible d'adhésion à l'Union européenne conduit à rehausser le niveau d'exigence en matière de valeurs démocratiques et d'État de droit. Elle pousse les pays candidats à s'y conformer. *A contrario*, dans les pays où cette perspective a perdu beaucoup de sa crédibilité (Balkans occidentaux) ou bien où elle n'a jamais existé (voisinage oriental), la stagnation voire la régression deviennent la règle, à l'instar du niveau de corruption à résorber. Qui plus est, l'idée en vogue d'une « *adhésion graduelle* » de ces pays, autrement dit d'une entrée par étapes successives, ferait encore davantage reposer l'élargissement sur le respect de l'État de droit¹².

Ouvrir un débat sur l'élargissement

Les raisons évoquées en faveur de l'élargissement soulèvent aussi la question des coûts d'un non-élargissement, toujours occultés par les défenseurs de la « petite Europe », notamment en matière de crédibilité et de puissance de l'Union européenne. Ils sont pourtant inévitablement générés par les effets d'instabilité, voire de conflictualité, qui caractérisent

12 - Voir P. Mirel, « Pour une nouvelle approche avec les Balkans occidentaux: adhésions par étapes avec phase de consolidation » [en ligne], *Question d'Europe*, n° 633, Fondation Robert Schuman, 23 mai 2022; et L. Macek, « Pour une adhésion graduelle à l'Union européenne », *Policy paper*, n° 290, Institut Jacques Delors, mai 2023.

les régions délaissées par l'Union, et par la prolifération des influences rivales voire hostiles¹³. Ainsi, l'agressivité de Vladimir Poutine se nourrit aussi de sa conviction selon laquelle l'Union européenne est faible, qu'elle éprouve une « fatigue de l'élargissement » et que l'Ouest sera prêt à « lâcher » l'Est, une fois de plus.

C'est en réponse à la question russe que prend tout son sens l'idée de communauté politique européenne, lancée par le président Macron en mai 2022¹⁴. Il s'agit d'une préfiguration immédiate d'un espace politique où les États membres et les États candidats se côtoient sur un pied

La communauté politique européenne offre un cadre bienvenu pour penser la future architecture de sécurité du continent.

d'égalité, tout en se coordonnant avec les autres États européens, dont le Royaume-Uni et la Turquie, pour échanger sur les questions stratégiques clés pour l'avenir du continent. La communauté politique européenne, qui a réuni les chefs d'État et de gouvernement de plus de quarante-quatre pays à trois sommets consé-

cutifs, offre un cadre bienvenu pour instiller un climat de confiance entre dirigeants et penser la future architecture de sécurité du continent. Forum informel, il reste cependant trop fragile et dépendant du pays-hôte pour détourner un candidat de l'Union.

Mesurer les coûts d'un non-élargissement invite plus largement à ouvrir un débat démocratique sur ce processus. Bien qu'obéissant désormais à un impératif géopolitique, le nouvel élargissement relève d'abord d'un choix démocratique. Chaque adhésion fera l'objet d'un traité à ratifier dans chacun des États membres par leurs organes représentatifs, mais l'élargissement de 2004 a laissé, en France, l'image d'une décision prise dans le dos du peuple, faute d'un discours politique clair et audible sur le sujet porté par les élites politiques. Au contraire du discours pourfendeur d'un « élargissement bâclé », il s'agirait « *de l'élargissement le mieux préparé de toute l'histoire de l'Union*¹⁵ ».

13 - Benjamin Couteau, « Influences rivales dans les Balkans occidentaux : réalités et limites », *Décryptage*, Institut Jacques Delors, novembre 2023.

14 - T. Chopin, L. Macek et S. Maillard, « The European political community: A new anchoring to the European Union », *Policy brief*, Institut Jacques Delors, mai 2022.

15 - Günter Verheugen, commissaire chargé de l'élargissement, cité par Romano Prodi, président de la Commission, dans son discours « Une Europe » [en ligne] devant le Parlement européen, le 18 décembre 2002.

C'est peut-être la première des leçons à retenir de 2004 : l'élargissement à venir doit être conduit en toute transparence et faire l'objet d'un débat ouvert, où les forces politiques qui le portent assument pleinement leur position et mettent tout leur poids dans la bataille. Le pire pour l'élargissement serait qu'il se produise sans bruit ou bien que ce thème soit abandonné aux seuls populistes. La campagne des élections européennes de juin 2024 offre la première occasion d'ouvrir ce débat.

Impératif géopolitique et choix démocratique, levier de puissance et vecteur d'intégration, l'élargissement est tout cela à la fois. Processus long aux acquis toujours fragiles, il doit encore convaincre des opinions réservées sinon sceptiques. En particulier en France, où sa nécessité est dorénavant assumée au plus haut niveau sans que ce changement de discours n'imprime tout le corps de l'État, ni les élites du pays. L'approche prometteuse d'adhésion graduelle, qui favorise une acculturation mutuelle et permet de progresser par étapes en gardant une ferme exigence sur l'État de droit, peut concourir à rassurer une opinion publique à l'Ouest, encore bousculée par le « Big Bang » de 2004.

Au-delà de l'élargissement et des défis qu'il soulève, c'est à son terme, même lointain, qu'il faut déjà nous projeter. Sommes-nous capables d'imaginer l'Europe à trente-cinq autrement que comme une addition d'États membres ? L'habitude d'accoler un nouveau nombre à chaque adhésion, depuis l'Europe des Six jusqu'aux Vingt-Sept actuels et demain « à 30+ », fait passer l'Union pour une coalition d'États souverains, alors que l'intégration européenne opère un rapprochement d'une autre nature. L'élargissement conduit à travailler avec de nouvelles nations, à apprendre à connaître chacune et à en respecter la singularité, mais il façonne aussi un nouveau tout intrinsèquement lié, interdépendant, partageant un même droit, des principes fondamentaux, nourris à de mêmes héritages et se projetant comme puissance dans le monde. Ce n'est pas la même Union en plus grand qui se prépare, mais une Union désireuse d'affirmer sa place parmi les puissances du monde. C'est notre conception même de l'Europe qu'il nous faut élargir.