

L'élargissement de l'UE et la transformation du continent

Sébastien Maillard

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/4 Hiver**, PAGES 105 À 114

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304827

DOI 10.3917/pe.224.0105

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-4-page-105?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-4-page-105?lang=fr).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



L'élargissement de l'UE et la transformation du continent

Par **Sébastien Maillard**

Sébastien Maillard est directeur de l'Institut Jacques Delors¹.

La problématique de l'élargissement, jusqu'ici vécue comme un accomplissement du projet européen, s'inscrit désormais dans un contexte international neuf. Ce dernier contraint l'Union européenne à dépasser les classiques dimensions juridique et géographique de sa réflexion, au profit d'une approche véritablement géopolitique de ses relations avec ses environnements. La Communauté politique européenne s'inscrit dans la logique de remodelage du continent qu'impose la guerre en Ukraine.

politique étrangère

La guerre en Ukraine a eu pour effet de remonter la problématique de l'élargissement dans l'agenda politique européen. Les statuts de candidat reconnus rapidement à ce pays, à la Moldavie et sans doute très prochainement à la Bosnie-Herzégovine, ainsi que les négociations d'adhésion finalement ouvertes avec la Macédoine du Nord et l'Albanie constituent les avancées récentes d'une politique qui semblait au point mort. Le Brexit, qui a réduit l'Union européenne (UE) de 28 à 27 États membres, avait envoyé un signal inverse à l'élargissement. Celui-ci est-il pour autant dans une dynamique durable ? Va-t-il renforcer l'Union ou, au contraire, en gripper la mécanique ?

L'élargissement est un processus inséparable d'une réflexion plus large sur l'unité du continent, dans laquelle s'inscrit le nouveau projet de Communauté politique européenne lancé par le président Macron, et objet d'un sommet fondateur à Prague le 6 octobre dernier. L'élargissement interroge la construction européenne dans ses dimensions historique, géographique et institutionnelle. Tout en accomplissant le projet européen, il en modifie le cours.

1. L'Institut Jacques Delors vient de lancer un centre « Grande Europe » dédié aux questions de l'élargissement, plus spécifiquement liées aux Balkans.

L'élargissement, une histoire de démocratisations

L'histoire officielle de la construction européenne est jalonnée des dates de traités d'intégration plus ou moins ambitieux et d'entrées successives d'États dans une Union de plus en plus nombreuse. L'Europe fut d'abord celle des Six, puis des Neuf, des Dix, des Douze, des Quinze, d'un seul coup des Vingt-Cinq, puis des Vingt-Sept. Et même des Vingt-Huit, avant que le Brexit ne mette brutalement fin au mythe de « l'Union sans cesse plus étroite » avec la sortie effective du Royaume-Uni. L'élargissement, qui avait jusqu'alors progressé bon an mal an, laissa place à une amputation de l'Union. Au lendemain du référendum britannique de 2016, la crainte était même qu'il produise un effet d'entraînement, à l'instar du thème du « Frexit » imprégnant la campagne présidentielle française de 2017. Il n'en fut rien. Aucun État membre ne songe aujourd'hui à quitter l'Union, qui au contraire attire de nouveau des candidatures.

Le Brexit comme, à l'inverse, les adhésions renvoient l'Union européenne à ce qu'elle exprime fondamentalement : un choix démocratique commun. L'UE ne forme pas un empire en ce qu'elle n'oblige aucun pays à y entrer², ni même désormais à y rester³. Vouloir y adhérer répond d'abord à un choix souverain du pays demandeur et à l'acceptation unanime de tous les autres à chaque étape du processus d'entrée. Nulle candidature n'est sollicitée.

Mais celle-ci n'est concevable que lorsque le pays fonctionne comme une démocratie représentative de plein droit, ce qui sera formalisé en 1993 par les critères dits de Copenhague. Après le premier élargissement de 1973, l'histoire des adhésions successives suivantes suit l'installation de la démocratie sur le continent. L'association de la Grèce à la Communauté économique européenne (CEE) fut gelée pendant la dictature des colonels, puis le processus d'adhésion repris à la chute de ce régime. L'Espagne franquiste ne parvint pas à rejoindre la CEE, en dépit d'une demande formelle en 1962, et le Portugal entreprit les démarches à la mort de Salazar. La chute du rideau de fer à l'Est ouvrit la voie aux pays libérés du communisme soviétique, permettant très vite, dès 1995, l'entrée des pays neutres (Autriche, Finlande, Suède, qui étaient déjà des démocraties accomplies). Enfin, la consolidation de la démocratie est l'une des clés qui commande l'entrée des pays issus de l'ex-Yougoslavie.

2. Par exemple, les Norvégiens se sont prononcés contre l'adhésion à deux reprises par référendum, en 1974 et en 1994.

3. Le Royaume-Uni est sorti de l'Union de son plein gré et légalement, en vertu de l'article 50 du traité de l'UE.

Ainsi, les demandes d'adhésion à l'UE consacrent souvent un passage de l'autoritarisme à la démocratie, mais celle de l'Ukraine vise à empêcher le passage inverse. Formulée au lendemain de l'invasion russe, en pleine guerre, elle affirme d'abord l'objectif ukrainien que Moscou veut précisément détruire : devenir pleinement une démocratie libérale.

Dans tous les cas, et pour prévenir des situations critiques comme celle actuellement en Hongrie, la consolidation de la démocratie s'affirme comme le fil conducteur de l'élargissement. Sa progression en dépend. La nouvelle méthode de négociation par blocs adoptée en 2020, sous pression française, vise aussi à mettre en avant ce prérequis à l'adhésion. Les derniers rapports sur les relations de l'UE avec les différents pays des Balkans occidentaux, rendus publics le 12 octobre, insistent tous de nouveau sur les attentes européennes concernant l'état de droit. Les négociations avec la Turquie d'Erdogan sont gelées depuis la purge consécutive au putsch manqué de l'été 2016 et la Commission relevait dernièrement que le pays tend à « s'écarter de l'UE ».

Mais la candidature turque et la demande d'adhésion de la Géorgie interrogent d'abord la construction européenne sur sa géographie.

L'élargissement, une géographie ouverte

Le terme d'élargissement désigne un processus qui questionne l'UE sur les limites de son expansion. Avant même le critère démocratique, le premier seuil d'éligibilité à l'adhésion renvoie au fait d'être un État « européen », sans autre précision. Ce critère motiva le refus en 1987 de la demande du Maroc – seul rejet pour raison géographique – mais le cas turc trahit son ambivalence. Le pays qui se définit parfois comme balkanique n'a en réalité qu'un pied sur le continent, en Thrace orientale (soit 3 % de son territoire).

Pour les autres demandes en cours (Balkans occidentaux, Ukraine et Moldavie), l'ancrage au continent européen est évident⁴. De même pour l'Islande, qui fut officiellement reconnue candidate à l'entrée dans l'UE à partir de 2010 jusqu'à son retrait en 2015. À l'autre extrémité du continent, si la candidature de la Géorgie était acceptée, elle soulèverait la question de l'éligibilité à l'adhésion d'autres pays du Caucase, par ailleurs déjà membres du Conseil de l'Europe et de la nouvelle Communauté politique européenne (Arménie et Azerbaïdjan).

4. Certains géographes ont situé le centre géographique du continent dans l'actuelle Ukraine.

La fameuse déclaration Schuman de 1950 s'adressait à « tous les Européens sans distinction, qu'ils soient de l'Est ou de l'Ouest » et visait « le rassemblement des nations européennes ». Le flou entretenu sur l'étendue potentielle de l'UE vers l'est au regard de la géographie de l'Europe donne à l'élargissement un caractère infini, qui peut nourrir l'incertitude. L'Europe de demain comptera-t-elle 30, 36 membres, voire davantage ?

L'Europe de demain comptera-t-elle 30, 36 membres, voire davantage ?

L'absence de frontières définitives peut affaiblir la projection de l'UE comme puissance. En même temps, cette ambiguïté devant l'éventualité d'une adhésion à l'Union permet à celle-ci d'exercer une force d'attraction, et donc d'influence, envers ces pays, dont elle se priverait en coupant net tout projet d'entrée. Le vocabulaire européen s'est ainsi enrichi de formules diplomatiques telles que « perspective européenne » et « famille européenne », qui laissent planer l'éventualité d'une accession sans jamais la rendre évidente, moins encore l'assurer, et rendent possibles d'autres types de liens.

Le sentiment d'appartenance européenne s'ancre *a priori* plus difficilement sur un ensemble aux contours mouvants et aux confins incertains. Mais cela permet justement à ce sentiment de se définir moins à partir d'un territoire délimité, d'une géographie précise, que temporellement, à partir d'une mémoire collective et sur un projet commun. C'est sur le traumatisme de l'occupation nazie subie par tant de peuples européens et sur celui de la Première Guerre mondiale, dont l'Europe fut le principal champ de bataille, que la construction européenne a fondé son projet de paix et nourri son propre récit.

L'élargissement de l'UE vers des pays de l'ancien bloc de l'Est, pour certains issus directement de l'ex-URSS, traumatisés par la domination soviétique et par l'actuelle guerre livrée par Vladimir Poutine, forge une nouvelle mémoire collective, bien que diversement partagée. D'une réponse à la question allemande, l'intégration européenne est en train de devenir une réponse à la question russe. Les candidatures de l'Ukraine, de la Moldavie et des Balkans ne représentent pas seulement une potentielle extension du marché intérieur européen de 450 à 515 millions d'habitants dans une Union à 36. Elles charrient aussi avec elles une autre mémoire et une autre perception de la menace, qui peuvent réorienter les politiques européennes.

C'est pourquoi les prochains élargissements, plutôt que seulement étirer l'Europe existante, peuvent changer la nature du projet d'intégration.

L'élargissement, une transformation profonde

En 1950, la première Communauté européenne a été initiée en réponse à la question allemande pour prévenir la résurgence de tout nouveau

conflit puis, avec le marché commun institué par le traité de Rome en 1957, pour pacifier les relations entre États à travers les échanges commerciaux qui lient leurs intérêts. Après la chute du Mur et la réunification allemande, l'Union européenne et le projet de monnaie unique ont été lancés pour solidement amarrer l'Allemagne post-89.

Dans ces deux grands mouvements de l'intégration européenne, imposés par des circonstances historiques exceptionnelles, l'élargissement s'est inscrit comme une prolongation de l'élan initial. Il s'est agi, pour chaque nouvel État membre, de reprendre intégralement le droit et les politiques mis en place avant leur propre négociation d'élargissement (l'acquis communautaire), et de s'y conformer avant d'en devenir à son tour co-acteur. De l'Europe des Six jusqu'aux actuels Vingt-Sept, Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg sont restés le cœur institutionnel originel de l'Union, qu'ont dû investir les nouveaux membres, même les plus distants.

Dans ce cadre, chaque élargissement devient une progression supplémentaire du même projet initial, en adaptant les règles sans les bouleverser. Les adhésions s'additionnent sans notion de sphères d'influence, de rapports de force, de rivalités de puissance, ni d'ennemis. L'élargissement est un impensé de l'Europe, laquelle est avant tout conçue sous l'angle de l'approfondissement de l'intégration. S'il y a un narratif européen, il est d'abord forgé sur une succession de « réalisations concrètes » pour paraphraser Schuman : le marché, Schengen, Erasmus, l'euro... L'accès à ces réalisations de nouveaux pays entrants n'est que la preuve de leur succès (la Croatie s'apprête ainsi à adopter la monnaie unique au 1^{er} janvier prochain). Dans cette perspective, l'élargissement ne saurait être autre chose que l'UE en plus grand, une reproduction de son modèle, l'accomplissement du projet européen. Il n'est en rien une politique étrangère, en ce que tout pays *européen* est potentiellement éligible à se porter candidat. Le grand élargissement vers l'est de 2004, qui a fait passer l'Union de 15 à 25 États membres, a été emblématique de cette approche.

L'élargissement n'est pourtant pas une procédure neutre sur l'essence même du projet européen, en particulier lorsqu'il concerne de grands pays. L'échec de l'adhésion britannique par le Brexit et l'impasse de la candidature turque l'illustrent, de manières singulières. Le double veto gaullien à l'entrée du Royaume-Uni l'avait signifié à sa façon. Du point de vue de De Gaulle, ce premier élargissement n'était pas indolore et risquait de mettre sous influence atlantiste un projet qu'il voulait avant tout émancipateur. Devenu État membre, le Royaume-Uni n'aura de cesse de freiner tout approfondissement, usant des vétos, rabais et *opt-outs* pour

se réserver une place tout à fait à part au sein de l'Union, sans que cela ne l'empêche finalement de choisir le Brexit.

D'une tout autre manière, la candidature de la Turquie – appuyée par Londres – a buté sur les bouleversements institutionnels et géopolitiques qu'un tel élargissement à une puissance régionale de plus de 84 millions d'habitants engendrerait pour l'UE. L'actuel gel des négociations d'adhésion laisse la question dans l'impasse, que les élections turques attendues en juin prochain et les européennes de 2024 pourraient rouvrir.

Avec la candidature de l'Ukraine, l'UE se retrouve soudainement et tout autrement confrontée aux limites de son projet d'intégration, qui ne change pas seulement d'échelle mais de nature. Cette candidature ainsi que celle de la Moldavie sont en effet inséparables des circonstances qui

**Le projet
d'intégration ne
change pas
seulement d'échelle,
mais bien de nature**

les ont précipitées : la guerre menée par la Russie et qui menace directement le reste du continent. En reconnaissant à ces deux pays le statut de candidat, les Vingt-Sept se sont *de facto* affranchis de toute prévention à empiéter sur ce que la Russie considère sa zone d'influence. Ce qu'ils avaient pourtant évité jusqu'à la guerre, privilégiant avec ces pays, et d'autres, des accords d'association considérés implicitement comme des alternatives à l'adhésion. L'intégration des trois pays baltes, ex-républiques soviétiques, ne constituait pas, vu de Moscou, une véritable intrusion dans le « monde russe ». Bien que l'UE jusqu'ici s'interdise, dans sa conception de ses relations avec le reste du monde, de considérer l'espace du continent en termes d'influences autour de tel ou tel jeu de puissance, l'horizon même lointain d'un élargissement à l'Ukraine l'oblige à devenir géopolitique. Comme le résume Gilles Gressani, directeur du *Grand Continent* dans *Le Monde* : « [La guerre] a contribué à territorialiser une construction qui avait plutôt tendance à penser son action en termes géographiquement abstraits : marché, consommateurs, entreprises ».

L'élargissement à d'autres pays de l'ex-Yougoslavie contraint déjà l'UE à entrer en terrain géopolitique. Les adhésions visent là à limiter les influences chinoise, russe et turque dans les Balkans, influences à l'œuvre et contraires aux intérêts européens. De telles considérations stratégiques étaient moins prégnantes lors des précédents élargissements. Ces futures entrées, comme celles de l'Ukraine et de la Moldavie, vont obliger l'UE à investir plus encore le champ de frontières extérieures dures à contrôler, de zones contestées à gérer, d'ingérences hostiles à prévenir (cyberattaques, désinformation), de protections civiles à renforcer, de minorités à protéger. Autant de problèmes pour lesquels les institutions de l'UE, bâties autour de

questions pour l'essentiel économiques (concurrence, commerce, cohésion), n'ont pas été prévues et qui transforment la nature du projet européen.

La défense, la fourniture d'énergie, la résistance des chaînes d'approvisionnement et la sécurité des infrastructures deviennent, en même temps que l'élargissement, les préoccupations premières de l'action européenne. Plus largement, face aux divers chocs géopolitiques, à l'origine des nouvelles candidatures à l'UE, ce n'est plus seulement la quête de prospérité par la libéralisation des échanges mais le besoin pressant de sécurité économique qui forge l'unité européenne et motive l'intégration dans des champs nouveaux.

L'élargissement, des limites institutionnelles

Aux nouvelles politiques européennes imposées par la guerre et ses conséquences s'ajoutent les vieilles questions institutionnelles, qui refont surface à chaque élargissement à propos du fonctionnement de l'UE et nourrissent le débat sur sa transformation. Le nombre des commissaires européens, soulevé entre autres par le chancelier Scholz dans son discours sur l'Europe du 29 août dernier, la nouvelle répartition entre pays des députés européens, dont le nombre est plafonné, ou encore l'efficacité de la procédure de décision figurent parmi d'autres sujets de réformes à anticiper. Le débat porte en particulier sur une nouvelle réduction du champ des décisions exigeant l'unanimité (politique étrangère, fiscalité) au Conseil de l'UE, en vue d'une Europe à 36. Cette réduction se ferait au profit d'une extension du vote à la majorité qualifiée (55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'UE). À défaut d'une modification de traité, un tel passage à la majorité qualifiée pourrait s'opérer au moyen de clauses passerelles (décision unanime de passer à la majorité). Dans l'immédiat, l'abstention constructive peut permettre en pratique d'éviter la paralysie du veto, et l'intégration différenciée offre des possibilités aux États souhaitant avancer ensemble dans un domaine particulier.

L'heure est encore au bricolage institutionnel plutôt qu'à la refonte complète. Les conditions politiques dans divers États membres (Italie, Suède, Hongrie et Pologne, entre autres) rendent difficilement envisageable l'ouverture, du moins prochaine, d'une procédure de révision des traités en faveur d'une nouvelle étape d'intégration. Cependant, les crises successives, qui n'ont cessé de défier les Européens depuis le choc financier de 2008 jusqu'à la guerre en cours, enseignent que l'efficacité de l'action de l'UE n'est pas fonction du nombre plus ou moins élevé de pays membres, mais d'abord de la compréhension commune de la gravité presque existentielle de la crise collective à résoudre. Les compétences européennes évoluent par la force des circonstances à surmonter, à

l'exemple de la réaction de l'UE au Covid-19 (plan de relance et campagne de vaccination). C'est aujourd'hui la sévérité des menaces extérieures à conjurer (comme la Russie) et le besoin mieux reconnu d'autonomie stratégique européenne face à la rivalité sino-américaine qui commandent l'unité des Vingt-Sept, au-delà de toute sophistication institutionnelle.

Les limites budgétaires d'une Europe élargie

Mais les limites dans le fonctionnement d'une Europe élargie pourraient se révéler en premier lieu budgétaires. Une entrée des Balkans et de pays d'ex-URSS, aux niveaux de vie très inférieurs à celui de l'UE actuelle (le produit intérieur brut/habitant en Ukraine est nettement plus bas que celui de la Bulgarie), signifie l'arrivée de nouveaux États bénéficiaires nets au budget européen. Les fonds régionaux et la politique agricole commune auxquels ces pays seront éligibles – Ukraine en tête – impliqueront une forte augmentation des dépenses, sinon une nouvelle répartition. Les négociations européennes du prochain cadre financier pluriannuel post-2027 s'annoncent plus que jamais ardues, sauf à revoir de fond en comble ces politiques européennes.

Les largesses financières attendues de l'UE envers ses nouveaux membres exigent de ces derniers une capacité de gestion des fonds européens au-dessus de tout soupçon. Les déboires actuels, notamment avec la Hongrie (gel provisoire d'environ 7,5 milliards d'euros par la Commission), en rappellent l'importance. Cela renvoie plus largement aux difficultés de l'UE à faire respecter l'état de droit, qui pourraient devenir plus aiguës encore dans une Europe élargie. Avec un niveau de corruption parmi les plus élevés au monde (122^e sur 180, selon Transparency International), l'Ukraine doit poursuivre un énorme effort, indispensable avant une adhésion européenne. Une telle lutte s'impose aussi dans les Balkans, en particulier contre le crime organisé. Pour des pays aussi fragiles que la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo, le défi européen est d'y consolider l'existence même de l'État qui prend le chemin de l'adhésion et, dans toute la région, d'asseoir la démocratie. Cela oblige l'UE à renforcer ses outils d'accompagnement et de contrôle, à l'instar du nouveau Parquet européen.

Restera à vérifier aussi si les traités d'adhésion de chacun des nouveaux entrants parviendront à être ratifiés par chacun des États membres. La capacité d'absorption de l'UE sera alors réellement testée. Elle dépendra de l'évolution du contexte géopolitique qui a vu naître ces candidatures et de la conscience stratégique des Européens. Aussi redoutables soient ces questions stratégiques, institutionnelles, financières et démocratiques, dans lesquelles l'UE pourrait se perdre, elle ne peut aujourd'hui se dérober à l'élargissement. L'invasion menée par la Russie et la brutalité de sa

guerre hybride ne laissent aux Européens d'autre choix que d'élargir leur cercle. L'adhésion ne vise pas seulement à protéger le pays qui la demande de la menace russe contre sa démocratie. Si l'élargissement arrête l'expansionnisme russe, il protège aussi *in fine* le reste de l'Union. C'est pourquoi les pays les plus frontaliers de la Russie – Pologne et États baltes – soutiennent ardemment le processus. La France y souscrit aussi depuis la guerre, en inscrivant l'élargissement dans le chemin de puissance que l'Europe doit emprunter pour s'affirmer dans le monde.

L'élargissement et la Grande Europe

Pour l'UE, l'élargissement représente donc à la fois un impératif stratégique et un incommensurable défi démocratique, tant pour ses propres institutions que pour ses prétendants. Exigeant, nécessairement long et jusqu'au bout incertain, il ne peut pourtant être l'unique réponse aux nouvelles et pressantes questions géopolitiques auxquelles sont confrontés les Européens au-delà de l'Union. C'est devenu l'objet de la Communauté politique européenne (CPE) telle que l'Élysée l'envisage depuis son lancement à Prague le 6 octobre dernier, lors d'un sommet de 44 chefs d'État et de gouvernement – Britanniques et Turcs compris. Réunion motivée par les circonstances de l'offensive russe, se voulant indépendante des processus d'élargissement poursuivis par ailleurs, la CPE donne un cadre informel à une coopération intergouvernementale qui vise des domaines stratégiques comme l'énergie, la cybersécurité ou les infrastructures. Sur le modèle du G20, adopté en pleine crise financière, ce nouveau forum doit à présent s'enquérir de la réalisation des priorités qu'il promeut.

L'ensemble disparate de pays qu'il réunit, de l'Islande à l'Azerbaïdjan, rappelle celui que forme le Conseil de l'Europe avec ses 46 membres. Mais la singularité de la nouvelle entité dans le paysage institutionnel européen est justement de vouloir rester informelle, sans adoption de conclusions et laissant du temps aux rencontres bilatérales. Contrairement à son idée initiale⁵, la CPE n'apparaît plus centrée sur l'UE, ni axée sur l'élargissement ni même soudée par un socle de valeurs démocratiques. Elle est mue par les intérêts communs, le besoin de dialogue stratégique et des projets de coopération paneuropéens. Sur le plan géopolitique, la photo des dirigeants a donné symboliquement à voir une « Grande Europe », qui dépasse l'opposition entre l'Occident et le reste du monde (*the West and the Rest*) attisée par la guerre et qui s'affirme sans puissance extérieure au continent. Sa

5. T. Chopin, L. Macek et S. Maillard, « La Communauté politique européenne, nouvel arrimage à l'Union européenne », Institut Jacques Delors, mai 2022, disponible sur : <https://institutdelors.eu>.

logique fondamentale sera sans doute répétée lors des prochains sommets bisannuels, déjà fixés en Moldavie, en Espagne et au Royaume-Uni.

Distinct de l'élargissement, un développement réussi de la CPE ne sera toutefois pas sans effet sur ce processus. La nouvelle Communauté pourrait suffire aux États jugeant l'adhésion trop contraignante et fastidieuse au regard de la souplesse, de l'immédiateté, de l'égalité de traitement et des coopérations concrètes qu'offrirait déjà la CPE. Pour certains pays membres de l'UE en proie au nationalisme, le cadre purement intergouvernemental de la CPE pourrait se révéler plus séduisant que l'intégration européenne. Elle peut donc soit former le cercle le plus large et le plus lâche d'une Europe à degrés variables, avec l'UE élargie en son centre, soit concurrencer à terme le modèle même de l'Union. Au risque de finir en pratique par devenir une alternative à l'élargissement qu'elle ne voulait pas être. Une tout autre hypothèse est qu'au sein de la CPE se forme un espace de rapprochement politique entre pays de l'UE et pays candidats, comme dans sa conception de départ.

* * *

L'élargissement est un terme usuel, mais sans doute insuffisant pour décrire le processus à venir. S'il a jusqu'ici étiré l'UE au fil des adhésions successives, comme un accomplissement du projet européen, il est aujourd'hui relancé dans un contexte de guerre et de vives tensions géopolitiques qui transforme ce projet en même temps qu'il le pousse à s'étendre. L'élan d'élargissement vers les Balkans, la Moldavie et l'Ukraine s'inscrit dans une quête de souveraineté européenne, expression macronienne qui résume l'ambition d'intégration face aux bouleversements du monde en cours. C'est cet « agenda de souveraineté », autant que celui de l'élargissement, qui oblige l'UE à repenser ses politiques publiques, son fonctionnement et son financement.

Une Europe élargie à 36 ne sera pas uniforme. Elle devra garder le marché intérieur et les droits fondamentaux (Charte européenne) comme socle commun définissant l'Union, mais laisser place à l'intégration à rythme différencié, à l'exemple de l'euro. À l'échelle du continent, la CPE naissante propose un cadre de dialogue, voire de coopération, stratégique au sein duquel les Vingt-Sept, et plus tard davantage, devront rester unis et former la puissance motrice.



Mots clés

Union européenne
Élargissement
Ukraine
Balkans occidentaux