

Note de cadrage

Session IV: Politique d'élargissement de l'Union européenne

Introduction

L'élargissement de l'Union européenne est l'un des éléments clés de sa politique depuis la création de la Communauté européenne, dont les fondements ont été posés par le traité de Rome de 1957. Ce processus, qui a débuté avec six États membres, s'est développé par vagues successives d'élargissement, portant le nombre de membres à un maximum de 28 pays (avant le Brexit). La première vague a eu lieu en 1973, lorsque le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ont rejoint l'Union. De nouveaux élargissements ont eu lieu en 1981, 1986, 1995 et 2004, lorsque, entre autres, les pays d'Europe centrale et orientale ont rejoint l'Union après la chute du communisme, puis en 2007 (Bulgarie et Roumanie). Le dernier pays à avoir rejoint l'UE est la Croatie en 2013.

La base juridique de l'élargissement de l'UE est définie à l'article 49 du traité sur l'Union européenne (TUE), qui stipule que tout État européen qui respecte les valeurs de l'Union énoncées à l'article 2 du TUE, telles que la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités, peut demander à adhérer à l'Union. Le processus de négociation ne peut commencer que lorsque tous les États membres de l'UE ont accepté d'entamer des négociations avec le pays candidat concerné (unanimité du Conseil).

L'élargissement de l'UE est lié à la réalisation des « critères de Copenhague » adoptés par le Conseil européen en 1993, complétés en 1995 et précisés ensuite dans les conclusions du Conseil européen de 2006 (ce que l'on appelle le consensus renouvelé sur l'élargissement). Selon ces critères, les pays candidats doivent aligner leurs systèmes politique, économique et juridique sur les normes de l'UE. Cela comprend, entre autres, la stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme, y compris des minorités, le bon fonctionnement de l'économie de marché, y compris la compétitivité, et la capacité d'assumer les obligations d'un membre de l'Union et de mettre en œuvre l'ensemble de l'*acquis communautaire*. Dans ses conclusions de 2006, le Conseil européen souligne que « la stratégie pour l'élargissement fondée sur les principes de consolidation, de conditionnalité et de communication, conjuguée à la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres, constitue la base d'un consensus renouvelé sur l'élargissement ». La Commission européenne suit les progrès des pays candidats, en formulant des recommandations et en évaluant la mise en œuvre des engagements, ce qui constitue la base de la conclusion des négociations et de l'adhésion à l'Union. Il convient également de mentionner que le document COM(2024) 146 (final), qui contient la communication de la Commission européenne sur les réformes

préalables à l'élargissement, est un élément important du consensus renouvelé sur l'élargissement. Son importance tient au fait qu'il expose clairement à la fois les attentes des pays candidats et les changements nécessaires à mettre en œuvre au sein de l'UE elle-même pour permettre l'admission effective de nouveaux membres. La Commission y souligne que le processus d'élargissement ne doit pas être considéré uniquement comme un effort unilatéral des candidats, mais aussi comme une impulsion pour approfondir les réformes institutionnelles et politiques au sein de l'Union elle-même. Ce document joue donc un rôle essentiel pour façonner l'architecture future de l'UE et faire en sorte que son élargissement soit non seulement possible, mais aussi durable et conforme aux valeurs et aux objectifs de la communauté¹.

Conformément à la stratégie établie, la Commission européenne présente chaque année au Conseil de l'UE et au Parlement européen des rapports sur l'état des préparatifs des pays candidats à l'adhésion, ainsi que des documents de stratégie soulignant les défis du processus d'élargissement. Sur la base de ces rapports, le Conseil de l'UE adopte des conclusions sur la politique d'élargissement et le processus de stabilisation et d'association, qui constituent un point de référence important pour les négociations futures et les activités liées à l'élargissement. Actuellement, neuf pays ont le statut officiel de candidat: l'Albanie (depuis 2014), la Bosnie-Herzégovine (depuis 2022), le Monténégro (depuis 2010), la Géorgie (depuis la 2023)², la Macédoine du Nord (depuis 2005), la Moldavie (depuis 2022), la Serbie (depuis 2012), la Turquie (depuis 1999), l'Ukraine (depuis 2022). Certains de ces pays, comme le Monténégro, l'Islande, la Serbie et la Turquie, ainsi que l'Ukraine, la Moldavie et l'Albanie, ont ouvert des négociations d'adhésion, mais l'Islande les a suspendues en 2013.

Défis actuels

Ces dernières années, la Commission européenne s'est attachée à renforcer sa politique d'élargissement et à accroître sa crédibilité. L'accent a été mis sur trois piliers: l'État de droit, la gouvernance économique et la réforme de l'administration publique. Dans ces domaines, de nouvelles approches ont été introduites, comprenant des stratégies visant à renforcer l'État de droit et la gouvernance économique, qui s'appuient sur l'expérience du semestre européen. La Commission propose également de nouveaux moyens pour soutenir les réformes de l'administration publique dans les pays candidats, les progrès réalisés dans ces domaines étant essentiels pour déterminer si les pays sont prêts pour l'adhésion.

¹ COM(2024) 146 (final): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0146&qid=1711363572926>

² La Géorgie a publié une déclaration suspendant le processus d'adhésion jusqu'en 2028, ce qui a été noté dans les conclusions du Conseil du 17 décembre 2024. Le Conseil a constaté que le processus d'adhésion de la Géorgie avait de facto été suspendu.

Les réformes dans les domaines de l'État de droit, de la gouvernance économique, de la compétitivité et du renforcement des institutions démocratiques sont considérées comme des priorités dans le processus d'adhésion. Dans de nombreux pays en processus d'élargissement, l'administration publique est faible, politisée et dispose de capacités limitées, ce qui entrave la mise en œuvre efficace des réformes. C'est pourquoi il est essentiel de renforcer les institutions démocratiques, notamment en améliorant les processus électoraux et le fonctionnement des parlements. Il est tout aussi important de soutenir les organisations de la société civile qui renforcent la responsabilité (*accountability*) politique et favorisent une meilleure compréhension des processus d'intégration.

Le processus d'élargissement de l'UE repose sur des conditions rigoureuses mais équitables, qui sont déterminées sur la base du principe des réalisations propres. Dans le contexte des Balkans occidentaux, une attention particulière est accordée aux questions bilatérales et régionales, y compris la résolution des conflits passés. Le processus d'intégration dans cette région, malgré les progrès accomplis, reste confronté à de nombreux défis.

Un facteur de stabilisation important est la perspective claire de l'adhésion, qui motive les pays à entreprendre des réformes. Le soutien financier aux pays candidats à l'UE est également important. Dans le cadre de l'Instrument d'Aide à la Préparation à l'Adhésion (IAP II), l'UE apporte un soutien financier important : 11,7 milliards d'euros sur la période 2014-2020³. L'IAP II se concentre sur des questions prioritaires comme la démocratie, l'État de droit, la compétitivité et la croissance économique. L'introduction d'une approche sectorielle et l'accent mis sur les résultats visent à mettre en œuvre efficacement les réformes et à promouvoir les investissements dans les infrastructures, qui sont essentiels à la croissance et à l'emploi dans les régions concernées par le processus d'élargissement.

L'Ukraine, pays candidat à l'adhésion à l'UE, est confrontée à de nombreux défis, en particulier dans le contexte de la guerre en cours avec la Russie. Ce conflit armé non seulement déstabilise le pays, mais il entrave également la mise en œuvre des réformes nécessaires, notamment dans les domaines de l'État de droit et de la stabilité politique, qui sont essentiels pour satisfaire aux critères d'adhésion à l'UE.

L'Ukraine (ainsi que la Moldavie) doit faire face à des problèmes liés à la corruption, à la réforme judiciaire, à la protection des droits de l'homme et à la garantie de la liberté des médias, ainsi qu'à la nécessité de mettre en place des institutions démocratiques fortes qui fonctionnent efficacement malgré le conflit en cours. En outre, la guerre affecte la stabilité économique et sociale, ce qui complique la mise en œuvre des politiques nécessaires à l'intégration dans l'Union. Malgré ces difficultés, les aspirations ukrainiennes peuvent bénéficier d'un soutien international en Europe, en particulier dans un contexte géopolitique,

³ <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/ipa-ii-the-eu-s-instrument-for-pre-accession-assistance-2014-2020.html>

mais le processus d'adhésion exigera beaucoup d'efforts et de détermination pour réformer les structures de l'État, indépendamment de la guerre en cours.

Questions à débattre

1. Quels sont les principaux défis politiques et économiques auxquels les pays des Balkans occidentaux sont actuellement confrontés dans leur processus d'intégration à l'Union européenne, et quelles mesures ces pays devraient-ils prendre pour accélérer ce processus?
2. Comment le processus d'élargissement de l'UE peut-il influencer la stabilité politique et économique des pays candidats, en particulier dans le contexte de conflits régionaux?
3. Comment la Commission européenne peut-elle évaluer plus efficacement les progrès réalisés par les pays candidats en matière de réformes de l'administration publique, d'État de droit et de gouvernance économique? Comment ces domaines affectent-ils l'ensemble du processus d'adhésion?
4. À quels défis les nouveaux candidats à l'adhésion à l'UE sont-ils confrontés dans leurs aspirations à l'adhésion? Quels changements ces pays doivent-ils opérer pour répondre aux exigences de l'Union européenne, notamment en termes d'État de droit et de stabilité politique?