

La fatigue de l'élargissement de l'Union européenne

Petrică, Bogdana

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Petrică, B. (2008). La fatigue de l'élargissement de l'Union européenne. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 8(4), 781-789. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55997-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

La fatigue de l'élargissement de l'Union européenne

BOGDANA PETRICĂ

Plusieurs facteurs nous mènent à la conclusion que le prochain élargissement de l'UE n'aura pas lieu dans un avenir proche. On entend de plus en plus parler de la fatigue de l'élargissement à l'Ouest de l'Union. La réapparition du critère de la capacité d'absorption de l'UE, ainsi que l'introduction d'un critère supplémentaire pour les États des Balkans occidentaux rendent les conditions d'adhésion encore plus difficiles. On ne doit pas oublier la possibilité du veto des États membres en ce qui concerne toute nouvelle adhésion. En plus, avec les difficultés de ratification du Traité de Lisbonne et la récente crise financière mondiale, l'UE n'est pas prête de s'élargir. Les États candidats aspirent depuis longtemps d'adhérer à une UE qui maintenant doit changer en profondeur pour pouvoir les accueillir. Il n'est pas impossible d'assister bientôt à une autre fatigue, celle de la réforme permanente dans les pays candidats si la perspective de leur adhésion ne fait que de s'éloigner chaque jour.

L'UE dispose d'une politique d'élargissement qui s'était montrée efficace lors du dernier élargissement à l'Est et adaptée aux défis qui se posaient aux nouveaux pays candidats. Le processus de réflexion sur les conséquences de l'élargissement était bien lancé, les peurs des anciens États membres se sont avérées non-fondées, les nouveaux États membres étaient enthousiastes. Leurs sociétés étaient en croissance rapide, même si quelque peu artificielle (par des investissements directs étrangers la plupart provenant de l'UE), et éphémère, (ces investissements sont par définition les plus volatiles). Avec leur héritage culturel riche et diversifié, on espérait qu'ils allaient relancer la dynamique de la construction communautaire. Avec cet élan presque «révolutionnaire», ils devraient embrasser toutes les politiques de l'Union, malgré les conditions d'adhésion assez dures et imposées de l'extérieur et l'on espérait avoir le meilleur des deux mondes.

Analyse critique de la méthode du dernier élargissement

Les nouveaux États membres sont des États souverains et indépendants avec leurs propres visions, ambitions et intérêts politiques. Ils ont voulu adhérer à l'Union européenne, non pas pour devenir des États membres de deuxième classe, des provinces périphériques de l'Union élargie, mais pour jouer un rôle et influencer la politique européenne.

Il était légitime, donc, de s'interroger sur la compatibilité des visions, ambitions et intérêts politiques de ces pays avec l'orientation politique, économique et sociale de l'Union. La problématique de la compatibilité entre les intérêts nationaux des nouveaux États membres et les intérêts des anciens États membres est «réelle, importante, voire vitale pour l'intégration européenne»¹.

¹ Franciszek DRAUS, «Un élargissement pas comme les autres... Réflexion sur les spécificités des pays candidats d'Europe centrale et orientale», *Groupement d'études et de recherches Notre*

Selon certains auteurs, «le bilan est mitigé car si l'Union n'a pas laissé passer l'opportunité historique que représentait la réunification de l'Europe, elle a par contre négligé la préparation stratégique de l'élargissement»¹. L'Union n'aurait pas assez investi, dans l'analyse des conséquences de l'adhésion des dix nouveaux États membres, sur son mode de fonctionnement interne. Elle n'aurait pas mis non plus en place des moyens à la hauteur de cet élargissement...

La période de préadhésion ainsi que la période finale des négociations ont montré des États membres «avant tout crispés sur leurs propres intérêts nationaux, à la poursuite d'une seule stratégie, saisir l'opportunité de l'élargissement». Pendant toute cette période, les relations entre l'UE et les candidats se sont «cristallisées sur les aspects financiers, présentant l'élargissement comme une opération avant tout budgétaire», mettant en évidence «les intérêts divergents plus que les intérêts communs de la construction de l'UE élargie». Les représentants des États membres faisant preuve «d'une mentalité de comptables plus que de visionnaires de l'Europe élargie»².

Comme toute entreprise humaine, la méthode de cet élargissement est perfectible, il faudra garder les principes politiques ou les instruments juridiques qui ont fait leurs preuves, se sont montrés opérationnels et efficaces et essayer de l'améliorer par endroits, peut être en ce qui concerne la manière de «négocier» certaines questions sensibles. Peut-être que la méthode a été finalement un peu trop technocratique, trop souvent réduite en pratique à la reprise du fameux acquis communautaire, presque exclusivement envisagée sous cet angle, une méthode qui consistait dans la vérification de la conformité formelle des lois et institutions des candidats aux normes communautaires. Étant centrée sur des réalités juridiques et statistiques, cette méthode «négligeait forcément les réalités politiques comme les intérêts, les idées et les sensibilités, qui déterminent largement la politique». Certains auteurs critiquent cette méthode, en proposent une autre, «la meilleure, mais aussi la plus simple» pour «dégager les aspects les plus essentiels des conceptions européennes des pays de l'Europe centrale et orientale»³.

La méthode proposée par le politologue et historien des idées politiques Franciszek Draus sera celle qui cherchera à discerner et à analyser trois choses: ce que ces pays entendent obtenir de et par l'UE, ce que ces pays n'entendent pas réaliser dans le cadre de l'UE et ce qui leur échappe, intellectuellement et politiquement, en rapport avec l'intégration européenne⁴. Si une telle méthode existait, comment on aurait pu généraliser et parler encore des Pays de l'Europe Centrale et Orien-

Europe, président: Jacques Delors, *Études et recherches*, no 11, novembre 2000, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud11-fr.pdf, p. 23 (consulté le 26 novembre 2008).

¹ Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD, «L'élargissement de l'Union européenne: une fuite en avant?», *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, président: Jacques Delors, *Policy paper no 5*, septembre 2003, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper5.pdf, p. 15 (consulté le 26 novembre 2008).

² *Ibidem*, p. 2.

³ Franciszek DRAUS, «L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent? Les PECO et les finalités politiques de l'intégration européenne», *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, président: Jacques Delors, *Études et recherches no 32*, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud32-fr.pdf, p. 23, février 2004, p. 3 (consulté le 26 novembre 2008).

⁴ Cet auteur étudie d'abord les priorités économiques des PECO, ensuite les craintes et appréhensions quant à l'intégration politico-stratégique et enfin, la perception sélective des motifs politiques de l'intégration européenne.

tales (PECO) ou des pays des Balkans occidentaux et non pas seulement de chaque pays candidat? Dans ce cas-là, dégager une politique de l'Union à l'égard des PECO ou des Balkans occidentaux, aurait été impossible à moins que tous ces États espéraient obtenir la même chose de leur adhésion à l'Union...

Cet élargissement à l'Est du continent européen, va changer sans doute l'orientation de la politique européenne, étant donné les besoins et les préférences des nouveaux États membres¹, mais aussi et surtout leurs intérêts et ambitions politiques. La politique d'élargissement à l'Est de l'Union européenne, telle que dégagée jusqu'à maintenant est une politique qui a montré son efficacité et qui a inspiré la politique de l'Union envers d'autres pays ayant ou non vocation à adhérer.

Quelle méthode pour le prochain élargissement ?

Puisque la politique à l'égard des pays d'Europe Centrale et Orientale a montré son efficacité et le travail de réflexion est déjà fait, la pratique a fait ses preuves, elle peut être appliquée au moins en théorie, à l'égard d'autres États tiers avec lesquels l'Union entretient des relations «privilegiées». Ainsi, on retrouve certains éléments de cette politique dans les relations de l'UE avec les pays des Balkans Occidentaux ou les pays issus de l'ex URSS. Les États de l'ex-Yougoslavie (à l'exception de la Slovénie), et l'Albanie, constituent aujourd'hui les pays des Balkans Occidentaux. Dans le processus de stabilisation et d'association dont bénéficient ces pays, on retrouve des instruments juridiques, comme les accords de stabilisation et d'association, les partenariats, ou encore les principes de la conditionnalité et de la différenciation. Les accords de partenariat et de coopération dont bénéficient les autres États de l'ex-Union soviétique, les anciens Nouveaux États Indépendants, (à l'exception des États Baltes), instituent un dialogue politique entre les parties, un Conseil de Partenariat et de Coopération. Ces accords contiennent également les clauses «droits de l'homme», toute relation avec ces pays étant bien évidemment, conditionnée politiquement. Parmi les États de la nouvelle politique de voisinage² de l'Union, on retrouve non seulement l'Ukraine,

¹ La politique européenne redeviendra prioritairement centrée sur les problèmes internes, l'Union aura probablement à s'occuper avant tout des questions économiques, sociales et politiques intra-européennes, pour plus de précisions, v. Franciszek DRAUS «L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent? ...cit», p. 12.

² V. le discours de Romano PRODI, Président de la European Commission, «A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability. Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU», Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5-6 December 2002, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (consulté le 26 novembre 2008). Le Président de la Commission dans le document précité affirmait: «A proximity policy would not start with the promise of membership and it would not exclude eventual membership. This would do away with the problem of having to say „yes“ or „no“ to a country applying for membership at too early a stage. I can imagine what might be the first question that comes to your mind. What is attractive about such an offer? Where's the beef? The answer is simple. But to make it work will take time and effort. On other occasions I have already referred to this concept, which I described as „sharing everything with the Union but institutions“. The aim is to extend to this neighbouring region a set of principles, values and standards which define the very essence of the European Union».

la Moldavie, la Biélorussie, mais aussi des pays méditerranéens comme le Maroc, la Tunisie, l'Algérie... Tous ces pays bénéficient de certains éléments de la politique d'élargissement de l'Union.

L'élargissement de l'Union à l'Est, à des pays de l'autre Europe est sans doute un pas important vers l'unification de l'Europe, mais pour les dirigeants européens, il constitue seulement cela: un pas. Le processus de l'élargissement a engendré de nombreuses questions, dont la plus fréquente: où s'arrêtera l'Union? Quelles sont les dimensions de l'Europe unie? Après le Conseil européen de Thessalonique¹, on a une certitude: l'Europe unie inclura les Balkans². Pour en arriver là, on s'est largement inspiré de l'élargissement vers les PECO, en insistant sur ses deux principes clé, la conditionnalité et la différenciation.

À travers un effort qui évite que les Balkans replongent dans les ténèbres du nationalisme et des guerres civiles, l'Union a donné à Thessalonique un signal fort: ils feront partie de l'Union! Le «quand» dépendra, comme pour les Pays d'Europe Centrale et Orientale, des efforts internes de chaque pays, de leur capacité à satisfaire les critères d'adhésion. Pour les aider, le Processus de stabilisation et d'association – le cadre de leurs relations avec l'UE – a été renforcé, avec des éléments empruntés de l'élargissement vers l'Est. Ainsi, les Accords de stabilisation et d'association³ avec les pays des Balkans Occidentaux auront pour eux la même valeur que les Accords européens pour les PECO.

Parmi les plus importantes composantes de ce que l'on appelle l'Agenda Thessalonique⁴, on a l'engagement de l'Union à intensifier son dialogue politique avec les pays du Processus de Stabilisation et d'Association (PSA) à travers le Forum UE-Balkans Occidentaux, ce qui impliquera la tenue de rencontres multilatérales annuelles au niveau des chefs d'État ou de gouvernements, des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Justice et des Affaires intérieures. De même, les pays PSA – tout comme les PECO avant leur adhésion – seront invités à s'associer aux déclarations et positions communes de l'UE en matière de Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC).

Inspirée par le Partenariat d'adhésion, la Commission a élaboré dès 2004 des Partenariats européens pour chaque pays PSA. Ce sont des outils d'évaluation des progrès de ces pays dans la mise en application des réformes et ils aideront la Commission à établir les besoins financiers.

Les pays des Balkans Occidentaux auront accès à l'assistance offerte par l'Union à travers l'Office TAIEX qui va coordonner l'exercice de monitorisation de

¹ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Thessalonique, 19-20 juin 2003, <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=76281&LANG=2&File=/pressData/fr/ec/76281.pdf&Picture=0> (consulté en novembre 2007).

² Une étape majeure pour les relations UE-Balkans occidentaux avait été franchie lors du Conseil européen de Feira: «Tous les pays concernés sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE», les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Santa Maria de Feira, 19-20 juin 2000, <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=62068&from=&LANG=1> (consulté en novembre 2007).

³ Ont été conclus des Accords de Stabilisation et Association avec la Croatie et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine et la Serbie. Des négociations ont commencé en 2003 avec l'Albanie. Pour les principaux éléments du PSA, v. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/index.htm (consulté en novembre 2006).

⁴ Agenda for Stability, Regional Table, Thessaloniki, June 8, 2000, point 5, disponible à l'adresse <http://www.seercon.org/Key/Documents/agendaforstability.htm> (consulté en novembre 2005).

l'harmonisation des législations nationales avec l'acquis communautaire. De même, ils vont participer à certains programmes communautaires, comme TEMPUS ou SOCRATES, et à l'activité des Agences communautaires (comme l'ont fait aussi les PECO).

Même si le document adopté au Conseil européen de Thessalonique¹ n'offre pas une perspective temporaire claire de l'intégration des pays des Balkans Occidentaux² à l'Union européenne, il offre, en revanche, une confirmation d'un processus irréversible. Les Balkans feront partie intégrante de l'Union et toute carte de l'Union élargie ne pourra plus ignorer cette région. De plus, les États membres se sont engagés fermement à soutenir les pays des Balkans pour passer de la stabilisation et de la reconstruction au développement démocratique.

Cette position de l'Union est influencée par le rôle particulièrement important des Balkans Occidentaux³ dans l'histoire du continent européen, mais aussi par les nouveaux contours de l'Europe élargie.

Le succès de la politique de conditionnalité appliquée dans le cas des PECO a été sans doute un argument fort dans la décision de l'Union de réviser sa politique à l'égard des Balkans occidentaux. De plus, il sera difficile de parler d'un espace européen de sécurité et de liberté en négligeant cette région, où le crime organisé et le trafic illégal continuent d'être un grave problème.

En invoquant le critère des «mérites propres», la Croatie a déposé sa candidature à l'UE le 21 février 2003⁴, la Commission européenne a adopté le 20 avril 2004, à Bruxelles, l'avis⁵ sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'UE, recommandant que le Conseil ouvre des négociations avec ce pays.

Sur la base de l'analyse de la Commission, le Conseil européen est appelé à décider de l'opportunité et de la date de telles négociations. La Commission a approuvé aussi la proposition de décision du Conseil relative au partenariat européen à proposer à la Croatie, document inspiré des partenariats qui ont contribué, dans le passé, à préparer les pays à une adhésion à terme dans l'UE. Ce partenariat⁶ européen s'inspire de l'analyse opérée dans l'avis. Même si prévue plus tôt, l'ouverture des négociations a eu lieu le 3 octobre 2005.

¹ Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Thessalonique, 19-20 juin 2003, <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=76281&LANG=2&File=/pressData/fr/ec/76281.pdf&Picture=0> (consulté en juin 2008).

² Les Balkans Occidentaux comprennent l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne république Yougoslave de Macédoine, la Serbie et le Monténégro Kosovo inclus (dans la définition de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies).

³ «Notre objectif est de créer finalement dans l'Europe du sud-est une situation dans laquelle un conflit militaire sera devenu impensable», Chris PATTEN, «Une vision européenne pour les Balkans», *Revue de l'OTAN*, vol. 48, no. 2, été-automne 2000, p. 15.

⁴ La Croatie a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne le 21 février 2003 et le Conseil de ministres a invité la Commission, en avril 2003, à soumettre un avis.

⁵ L'avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'UE, du 20 avril 2004, est disponible sur le site de la Commission européenne, Relations extérieures http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/croatia/index.htm (consulté en avril 2007).

⁶ Conçu sur le modèle des partenariats élaborés pour préparer les anciens candidats à l'adhésion à l'UE, le partenariat européen représente une avancée importante dans les relations entre l'UE et la Croatie. Il est taillé en fonction des besoins spécifiques du pays et fixe des priorités à court terme (12-24 mois) et à moyen terme (3-4 ans). Ce partenariat aidera le gouvernement de Croatie à concentrer son effort de réforme et les ressources disponibles sur les volets qui en ont le plus besoin.

À la même occasion l'Union donne une réponse favorable à la Turquie¹, pays qui attendait aussi une décision sur l'ouverture de ses négociations d'adhésion. Distincts, sans doute, dans leur essence, les processus d'adhésion de la Croatie et de la Turquie à l'UE ont en commun, non seulement la date d'ouverture des négociations, mais aussi et surtout des importantes implications politiques.

Malgré toute une série de réformes internes difficiles, comme l'abolition de la peine capitale ou la limitation de l'emprise du militaire sur le politique, les perspectives d'une décision positive de l'Union quant à l'adhésion de la Turquie semblent encore lointaines.

Entre fatigue de l'élargissement de l'UE et fatigue de la réforme permanente dans les pays candidats...

«Après l'élargissement à l'Est, l'UE ne sera pas la même en plus grand, elle doit redéfinir son projet dans la fidélité des principes qui l'ont inspirée»² et pour le moment on assiste à une pause dans le processus d'élargissement.

La fatigue de l'élargissement a été ressentie à l'Ouest de l'UE, les sociétés des anciens États membres insuffisamment préparés, ont encaissé le choc de l'élargissement. Les nouveaux États membres changeaient depuis 15 ans, tandis que les anciens États membres s'attendaient au contraire que rien ne change. Ce sont eux qui ont ressenti la fatigue de l'élargissement et non pas les nouveaux États membres dans la plupart d'entre eux, l'économie étant en pleine croissance. Les nouveaux États membres sont également mieux préparés pour faire face à la globalisation, même si de toute évidence beaucoup reste à faire pour lutter contre l'inflation, le chômage ou la corruption. On est en présence aussi du vieillissement de la population et même une dépopulation dans certaines zones de l'Europe Centrale et Orientale causée principalement par l'immigration économique. Leur économie n'est pas compétitive par rapport à celles de l'Europe de l'Ouest, mais le rattrapage se fait plus rapidement que prévu³.

La décision d'un nouvel élargissement de l'UE est une décision politique, il faudrait un contexte favorable à l'échelle européenne. Or le contexte actuel avec les défis posés à l'UE en termes d'approfondissement ne permet pas l'élargissement. Les Européens doivent tout d'abord trouver une solution au «non» irlandais. Parmi les scénarios possibles⁴ pour la ratification du Traité de Lisbonne en 2009, le

¹ Sur les relations de l'UE et la Turquie et la stratégie d'adhésion de la Turquie, consulter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s40000.htm#TUR> ou le site du PE http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/7a1_fr.htm, ou le site de la Commission Européenne à l'adresse <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/index.htm> (consultés en avril 2007).

² Jacques RUPNIK, «Introduction», in IDEM (sous la dir. de), *Les banlieues de l'Europe – Les politiques de voisinage de l'UE*, Presses de Sciences Po, Paris, 2007, p. 10.

³ Piotr Maciej KACZYNSKI, «The Fifth Enlargement of the EU, Five Years On: The Case of Poland and the Czech Republic», *Europe Visions*, no. 2, Publication de l'Institut français de relations internationales, Paris, novembre 2008 http://www.ifri.org/files/Europe_visions/Europe_vision_2_en.pdf (consulté le 26 novembre 2008).

⁴ Pour une analyse de l'opportunité d'organiser un référendum en Irlande et les divers scénarios possibles, v. Laurent PECH, «Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens: obligatoire ou coutumier?», *Questions d'Europe*, no 115 de la Fondation Robert Schuman, le 27 octobre 2008, http://www.robert-schuman.org/doc/questions_europe/qe-115-fr.pdf (consulté le 26 novembre 2008).

plus probable serait non pas la ratification parlementaire, qui passerait outre la volonté exprimée du peuple irlandais, ni celui de l'organisation d'un second référendum compte tenu du taux de participation au premier référendum, mais de revoter selon un «scénario à la danoise». Les Irlandais pourraient donc obtenir par exemple des dérogations en ce qui concerne l'application de la Charte des droits fondamentaux ou des dispositions relatives à la défense. Ce serait une des possibilités ouvertes par la différenciation. Il nous reste à espérer comme le professeur Laurent Pech

«qu'il est possible qu'une telle manœuvre permette de convaincre les sceptiques que le traité de Lisbonne ne conduirait pas des Irlandais à mourir pour la Géorgie ou le pays à reconnaître l'avortement».

Le ministre irlandais des Affaires étrangères Micheál Martin a déclaré le 15 novembre 2008 que le gouvernement devrait décider au cours des prochaines semaines s'il organisera ou non un second référendum. Le gouvernement irlandais a montré sa volonté de résoudre la crise et a promis qu'il arriverait avec une solution avant le Conseil européen du 12 décembre¹.

Selon un nouveau sondage d'opinion publié le 17 novembre par le *Irish Times*, les Irlandais pourraient approuver le traité de Lisbonne lors d'un nouveau référendum à condition qu'une série de sauvegardes soient ajoutées au texte. Une enquête réalisée par *Irish Times*² montre que les électeurs penchent désormais pour le «oui» après l'échec du référendum au mois de juin dernier. Aujourd'hui, 43% des Irlandais ont indiqué qu'ils voteraient oui, alors que 39% d'entre eux refuseraient le texte et que 18% n'auraient pas d'opinion. Si on ne tient pas compte des abstentions, le camp du «oui» disposerait donc de 52,5% et celui du «non» 47,5%, alors qu'en juin dernier, le référendum avait été rejeté par 53,4% contre 46,6% de «oui». Mais cette éventuelle percée du «oui» aurait un prix: l'enquête présente en effet les intentions de vote des Irlandais pour un traité de Lisbonne modifié en vue de permettre à l'Irlande de garder son commissaire européen et de prévoir des déclarations sur la neutralité, l'avortement et la fiscalité qui répondent aux préoccupations irlandaises.

Un autre facteur qui contribue au contexte européen défavorable à l'élargissement est la situation économique alarmante dans certains États membres comme la Hongrie. La récession dans la zone euro provoquée par la récente crise mondiale conduit les dirigeants européens à se concentrer plus sur les problèmes intérieurs des États membres que sur l'élargissement de l'UE. Il est déjà arrivé que des questions étant sur l'ordre du jour des Conseils européens³ soient abandonnées en faveur des sujets plus urgents comme la crise financière.

À cette situation s'ajoutent également certaines nouveautés dans la politique d'élargissement de l'UE, comme la réapparition d'un critère qui ne dépend pas

¹ Deaglan DE BREADUN, «Decision on Lisbon re-run by December», *Irish Times*, 17 novembre 2008, <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/11/17/1226700658961.html> (consulté le 26 novembre 2008).

² Stephen COLLINS, «Voters May Approve New Lisbon Treaty, Poll Reveals», *Irish Times*, 17 novembre 2008, http://www.irishtimes.com/newspaper/frontpage/2008/11/17/1226700659487_pf.html (consulté le 26 novembre 2008).

³ V. le Conseil européen du 15 octobre 2008, les questions liées à l'immigration et à la création d'une politique commune dans ce domaine ont été occultées par la crise financière mondiale plus urgente.

des pays candidats, celui de la capacité d'absorption de l'UE. Ce changement annonce-t-il une pause dans le processus d'élargissement? La formule initiale du Conseil européen de juin 1993, était «la capacité à assimiler de nouveaux États membres tout en maintenant l'élan de l'intégration». Le Conseil européen du 15-16 juin 2006 conclut que «le rythme de l'élargissement doit prendre en compte la capacité d'absorption de l'Union». Dans quelle mesure ce critère rebaptisé depuis «capacité d'intégration» annonce-t-il une pause dans le processus d'élargissement¹? L'introduction d'un critère supplémentaire pour les pays des Balkans occidentaux à part les critères de Copenhague, celui de la pleine et entière coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, ne va pas accélérer le déroulement des négociations. La signature d'un Accord de Stabilisation et Association avec la Serbie qui n'est pas encore appliqué à cause de la non-coopération avec le Tribunal pénal montre encore une fois que ce critère n'est pas resté lettre morte. La négociation de cet accord a été plusieurs fois interrompue pour la même raison et sa signature est de toute évidence une décision politique, suite à l'apparition sur la carte de l'Europe d'un nouveau État: le Kosovo.

La Turquie est le premier pays candidat dans lequel on observe une fatigue des réformes permanentes qui préparent l'adhésion à l'UE. L'accord d'association avec la Turquie est ancien, il date des années '60. Les derniers Eurobaromètres montrent que l'enthousiasme de l'opinion publique turque en ce qui concerne une future adhésion à l'UE, ne cesse de diminuer. Les derniers sondages mènent à la conclusion qu'aujourd'hui, les Turcs ne veulent plus de l'Europe.

L'UE doit changer en profondeur pour pouvoir accueillir un grand pays comme la Turquie. Son importance démographique fera de cet État un des plus puissants de l'UE avec un grand nombre de représentants au sein des institutions européennes si le système actuel d'attribution des voix est maintenu. En France, un référendum est annoncé pour toute nouvelle adhésion à l'exception de la Croatie et cela visait de toute évidence (si on se souvenait des débats concernant la ratification du Traité constitutionnel) la Turquie. Et si un référendum était organisé aujourd'hui dans les pays de l'UE, il est fort probable que le résultat serait que les Européens ne veulent pas eux non plus des Turcs en Europe. Malgré cela, le processus de négociation avec la Turquie avance même si certains chapitres sont clôturés plus difficilement que d'autres.

Il ne faut pas oublier non plus, que chaque État membre a la possibilité en exerçant son droit de veto, de bloquer toute nouvelle adhésion. Les traités d'adhésion doivent être ratifiés, dans tous les États membres et les États candidats. Chaque État membre peut donc, en vertu du «power of membership» empêcher l'élargissement de l'UE. L'exemple classique est celui de la France du général De Gaulle et de l'adhésion britannique. Les contentieux entre la Grèce et la Turquie, ou entre la Grèce et l'ancienne république de Macédoine, sont bien connus, des procès étant en cours devant la CIJ de la Haye. La Slovénie a résolu ses problèmes avec ses voisins balkaniques. En règle générale, les nouveaux États membres sont favorables à l'élargissement de l'UE, plus que ça, ils appuient pour des raisons historiques la candidature de certains d'entre eux. À titre d'exemple, la Roumanie encourage les aspirations européennes de la Moldavie, pendant que la République Tchèque soutient la candidature de la Croatie.

¹ Laurent PECH, «Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens...cit.», p. 11.

Le scénario optimiste d'une UE incluant les Balkans dans un avenir proche, a été bouleversé par les réalités du monde d'aujourd'hui ce qui fait que le prochain élargissement de l'UE semble bien lointain.

L'Union fait preuve de la même prudence, de la même réticence, qu'elle avait manifestée à l'égard de l'adhésion des PECO dans les années'90. Et si on semble accepter le prochain élargissement à la Croatie, l'ancienne république yougoslave de Macédoine et même à la Turquie quand elle sera prête, l'Union n'envisage pas pour le moment une éventuelle adhésion de l'Ukraine, de la Biélorussie, de la Moldavie et pourquoi pas de la Russie... À ces pays, l'UE offre une autre politique qui exclut pour le moment l'idée d'une éventuelle adhésion, elle offre «tout sauf les institutions». Reste à voir si l'UE va arriver à démocratiser ses voisins et sécuriser sa périphérie sans son outil de politique extérieure le plus efficace: l'élargissement!

L'élargissement pose fatalement la question des frontières ultimes de l'Union, qui est entrée dans une autre phase de son histoire, on est bien loin aujourd'hui de la «petite Europe» du marché commun. Les Européens doivent se donner les moyens de construire la «grande Europe», forte non seulement économiquement et de s'adapter aux défis de notre siècle.