LES PORTES ENTROUVERTES DE L'UNION EUROPÉENNE

VERS L'ÉLARGISSEMENT À L'EUROPE DE L'EST ET AUX BALKANS

La Commission européenne avait adopté le 4 novembre 2025 son paquet annuel sur l'élargissement, (**LIEN**) en présentant son évaluation des progrès réalisés par les pays candidats, réaffirmant que « *la dynamique d'élargissement figurait en tête des priorités de l'UE* » et confirmant que l'adhésion de dix nouveaux États membres était «*de plus en plus à portée de main*».

Avec l'élargissement comme objectif politique, la Commission s'était en outre engagée à présenter une «**communication sur les révisions et les réformes politiques**» dans les pays candidats et les États membres**,** à soutenir les efforts des États membres visant à renforcer la confiance du public dans le processus et à contribuer à l'élargissement, mais cet engagement n'a pas été tenu jusqu'à présent.

Onze mois après ce paquet de mesures, la Commission européenne a présenté, le 6 octobre, une nouvelle communication sur l'élargissement, alors que l'enthousiasme pour un élargissement dans des délais précis s'est évaporé tant au sein de la Commission européenne que parmi les gouvernements des États membres, car le processus de réformes dans les pays candidats a ralenti tandis que les réformes internes à l'UE sont loin d' être lancées, et la paralysie des négociations sur un Cadre Financier Pluriannuel, qui devrait s'achever en 2034 une fois l'élargissement accompli, renforce les réticences des États membres à ouvrir les portes de l'UE à de nouveaux adhérents, qui ont tous besoin d'aides financières substantielles.

Les réticences croissantes à l'égard de l'élargissement sont confirmées par la conviction que les conditions ne seraient pas réunies pour permettre l'adhésion à l'UE, dans des délais certains, des trois pays voisins d'Europe de l'Est (Géorgie, République de Moldavie et Ukraine), que la situation politique dans les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro et surtout la Serbie) s'est progressivement compliquée et que l'absence totale de réformes internes en Turquie (qui est encore officiellement candidate à l'adhésion) rend difficile d'imaginer que ce pays puisse un jour devenir membre à part entière d'une UE élargie.

Rien n'a d'ailleurs été fait par la Commission européenne en onze mois pour renforcer la confiance des opinions publiques nationales des États membres de l'UE dans le processus d'élargissement et dans l'idée que, dans un avenir actuellement imprévisible, celle-ci puisse compter jusqu'à trente-cinq États membres, voire davantage, sachant que, dans de nombreux cas, les traités d'adhésion devront être soumis à des référendum nationaux.

La Communauté politique européenne (CPE), imaginée par Emmanuel Macron comme un substitut à l'élargissement, n'a jamais vraiment décollé, s'étant rapidement transformée en une instance lassante où se tiennent des sommets inutiles de chefs

d'État ou de gouvernement, sans transparence ni débats publics impliquant les médias, la presse, la société civile et les think tank.

Les gouvernements et la Commission européenne sont par ailleurs obstinément convaincus que – malgré les appels restés sans écho du Parlement européen (**LIEN**) –, il ne faut pas ouvrir la boîte de Pandore des réformes institutionnelles de l'UE pour tenter de la rendre plus efficace dans son fonctionnement et plus démocratique dans sa légitimité supranationale, afin de relever les défis liés au passage d'une communauté de vingt-sept gouvernements querelleurs ou apathiques à une organisation d'intégration continentale qui exclurait de toute façon une dizaine de pays du Conseil de l'Europe au sens large.

Face à l'évolution de l'avis de la Commission européenne sur l'élargissement, qui prend essentiellement acte de ce qui s'est passé au cours des onze derniers mois, il serait nécessaire d'ouvrir d'urgence un débat public européen sur trois hypothèses d'actions politiques, complémentaires mais non alternatives :

- La première hypothèse est celle proposée par Romano Prodi au début de ce siècle et avant le grand élargissement (*everything but institutions*) afin de permettre à un cercle de pays amis (*Ring of Friends*) de participer au marché intérieur, à la recherche, à l'énergie et aux politiques de sécurité dans le cadre d'une «*politique de voisinage*», tout en les excluant toutefois des institutions politiques de l'UE afin de ne pas élargir indéfiniment et surcharger la structure politique de l'UE.
- La deuxième hypothèse est celle envisagée par Ursula von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union du 16 septembre pour le Canada, qui n'est pour l'instant pas prévue par le Traité de Lisbonne : celle d'accords bilatéraux d'«*association*» qui permettraient d'associer les pays candidats aux politiques de l'UE en leur offrant une sorte de laboratoire et en les habituant à tirer parti de l'*acquis communautaire*, avec une implication plus large que celle qui existe d'ailleurs déjà aujourd'hui dans certaines politiques spécifiques liées aux réformes internes. Un réseau d'accords d'association avait d'ailleurs été suggéré par Giorgio Napolitano, alors député européen et président de la commission des affaires constitutionnelles, aux côtés de Jacques Delors, lors d'un séminaire de réflexion sur les conséquences de l'élargissement à l'Europe centrale, afin de répondre aux craintes d'un *« big bang »* (qui a finalement eu lieu en 2005 avec dix nouvelles adhésions) imposé par les gouvernements qui avaient rejeté l'idée de la Commission européenne de la «*méthode de la régate*», selon laquelle les pays candidats auraient dû prendre le départ tous ensemble dans la course à l'élargissement, mais se seraient présentés séparément à la ligne d'arrivée en respectant leurs différentes vitesses d'adaptation.
- La troisième hypothèse est celle imaginée par Alain Lamassoure lors des travaux constitutionnels de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing en 2002-2003, puis relancée par Jean-Louis Bourlanges, en tant que président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française, le 11

septembre 2023 : un traité succinct de nature constitutionnelle visant à garantir l'approfondissement avant l'élargissement et de sceller le passage d'une organisation hybride telle que l'UE à une communauté de nature fédérale, donc fondée sur une démocratie supranationale, en demandant aux États membres et aux pays candidats de le ratifier (soit par voie parlementaire nationale, soit par un référendum paneuropéen, n.d.r.) et en établissant le principe de son entrée en vigueur à la majorité des pays signataires. Afin de respecter la nature constitutionnelle et non conventionnelle de ce traité, son élaboration ne devrait pas être confiée à une conférence intergouvernementale, mais à l'Assemblée parlementaire européenne, qui s'exprime au nom des citoyennes et citoyens européens dans le cadre d'un dialogue constant avec les assemblées législatives des États membres de l'UE et des pays candidats à l'adhésion.

Parallèlement à un «*projet de manifeste politique*» à soumettre aux partis et aux candidats lors des prochaines élections législatives nationales (**LIEN**), nous proposons d'ouvrir un débat européen sur ces trois hypothèses, en liant les deux premières à l'évaluation de la communication de la Commission européenne du 6 octobre et la troisième aux élections européennes de 2029.

Bruxelles, le 7 octobre 2026

Pier Virgilio Dastoli