

# Élargissement et/ou approfondissement de l'UE. Un point de vue de la périphérie de l'Europe\*

**Eugen Dijmărescu \*\***

Dans son ouvrage « La défaite de l'Occident » (Gallimard 2024), l'anthropologue et historien Emmanuel Todd, cité par Le Monde comme « le prophète aux yeux fermés », écrivait que le voyage des Européens comme des touristes dans l'histoire a pris fin. En réalité, l'Europe se trouve à nouveau au carrefour des grandes décisions et soumise à la pression du temps et des ennemis internes et externes. Je vous propose une réflexion sur le rôle que l'approfondissement et l'élargissement peuvent avoir dans la prévention de l'effondrement de l'Europe.

Dans cette présentation, nous aborderons d'abord les défis actuels de l'UE, puis nous examinerons les implications de l'élargissement et de l'approfondissement avant de conclure sur les perspectives.

## Le contexte historique

Les discussions concernant la faisabilité d'un progrès simultané de l'Union européenne à travers l'élargissement (juridictions et compétences) et l'approfondissement (fonctionnement des institutions européennes et prise de décision efficace) ont débuté dans les années 80, au moment où les trois États sortis de dictatures (Grèce, Espagne, Portugal) ont rejoint à l'Europe. Les préoccupations se sont accrues à la suite de l'effondrement du Pacte de Varsovie et à l'élargissement de l'Europe aux pays de l'Est et de la Baltique. Une solution partielle fut dégagée à travers les critères établis par les traités de Maastricht (1992) et de Copenhague (1993). Trente ans plus tard, il apparaît que l'Union européenne demeure figée entre un modèle de confédération et celui d'une

organisation intergouvernementale, sans parvenir à former une véritable « Europe unie », mais une assemblée de nations. Cela est prouvé aussi par le fait que 90% des fonds déboursés par la Commission pour la recherche et l'innovation sont dispersés dans des projets nationaux, au lieu de projets de portée européenne, pour restaurer la compétitivité de l'Europe (Draghi, M., *The future of European competitiveness*, septembre 2024 ; Letta, E., *Much more than a market*, avril 2024).

Actuellement, nous nous trouvons à l'aube d'une nouvelle phase d'expansion de l'Union européenne. Cependant les dirigeants de l'UE n'ont pas encore entrepris une révision critique d'un processus en place depuis plus de trente ans, ni proposé une feuille de route de pair avec l'Europe future. Cette feuille de route devrait résoudre les dilemmes concernant la qualité et la capacité des candidats, ainsi que les conséquences pour l'unité européenne, en établissant des objectifs clairs et mesurables.

## Les défis actuels

Les discussions sur l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration européenne ont des résonances différentes au centre européen et pour les pays d'Europe de l'Est qui ont adhéré après la dissolution du Pacte de Varsovie.

L'élargissement à l'Est a révélé des disparités institutionnelles et de gouvernance, héritées de l'isolement sous les régimes autocratiques et du rideau de fer. Les politiques de rattrapage étaient souvent entravées par la corruption et le clientélisme, eux-mêmes nourris par des fractures culturelles profondes. Le Conseil européen a pris la dé-

\*Alocuțiune rostită la Seminarul internațional „Penser l'Europe” (ediția a XXI-a) (3-4 octombrie 2024, Aula Academiei Române)

\*\*Ex-ministru în domeniul economice, ex-viceguvernator al Băncii Naționale a României

cision d'entamer des négociations d'adhésion avec l'Ukraine, la Moldavie et les États des Balkans de l'Ouest, une décision satisfaisante du point de vue politique et justifiable sur le plan sécuritaire. Cependant, l'approche actuelle, qui implique de gérer les négociations sur le parcours du binôme candidat-membre, est obsolète face à l'environnement géopolitique contemporain. D'une part, elle ne garantit pas que les nouveaux candidats parviennent à adopter pleinement les standards européens, et d'autre part, il est peu probable qu'elle ouvre aux nouveaux candidats le statut européen attendu.

Les pays de l'Est ont rejoint l'Europe en raison des bénéfices qu'ils ont obtenus du Marché unique (la libre circulation des biens, des services et de la main-d'œuvre, ainsi que l'accès aux marchés des capitaux et à l'éducation), et des fonds de cohésion. Les critères démocratiques, la réforme du système judiciaire, la lutte contre la corruption et le crime organisé, la déoligarchisation, ainsi que la réforme de l'administration publique et de la gestion des finances publiques, sont devenus les cibles des politiques illibérales et nationalistes, alimentées par un regain des politiques identitaires qui exploitent les sentiments ethniques au détriment des valeurs civiques.

Les circonstances actuelles ont élargi l'éventail des préoccupations européennes, telles que la santé, l'énergie, l'environnement, l'industrie, la cybersécurité, la fourniture de biens publics, l'innovation et la défense. Parfois, les politiques émergentes sont perçues comme des atteintes à la souveraineté, ce qui renforce le sentiment d'aliénation du public envers les institutions européennes, exacerbé par les différences culturelles et exploité par les partis extrémistes.

### **Les perspectives d'élargissement**

Il est nécessaire pour l'Union européenne de concilier, dans le processus d'adhésion, les spécificités nationales des 27 États membres avec les aspirations des candidats à rejoindre l'Union européenne. La mise en place d'un nouveau parcours devrait permettre de concevoir un mécanisme offrant la possibilité de participer aux initiatives et aux orientations de l'Union européenne même - avant l'adhésion complète, tel que préconisé par les résolutions du Conseil de l'Union européenne de juin 2022 concernant les Balkans occidentaux.

On peut prétexter que cette approche favorise l'émergence d'une Europe à plusieurs vitesses ou à cercles concentriques. Mais en est-elle, vraiment, autrement ?

Les divergences dans le fonctionnement de l'État de droit et dans la conformité des constitutions nationales aux normes européennes reflètent les différentes priorités des États membres, qu'il s'agisse de l'importance attachée aux questions économiques par rapport aux enjeux sociaux, régionaux, de politique étrangère, de sécurité et de défense, ou de la nature des interactions entre les citoyens et les autorités judiciaires et politiques. Ces divergences révèlent une compréhension inégale des dispositions des traités fondateurs, ainsi que de perceptions différentes de la nature et du rapport entre le national et l'euro-péen.

### **La nécessité d'approfondissement**

Tout débat concernant l'extension et le renforcement de l'Union européenne devrait susciter une prise de conscience politique et publique des différentes options possibles: la Confédération européenne, l'Europe des cercles concentriques et la Communauté politique européenne. Pourquoi à ce moment précis, lorsque l'Europe doit répondre en priorité à l'agression à ses frontières en cherchant, en même temps, les moyens de maintenir sa position en tant que puissance économique et technologique majeure face à la concurrence de la Chine et des États-Unis? Est-il possible que la monnaie unique acquière une signification plus profonde que celle d'un symbole de puissance régionale? Autant d'urgences nécessitant une réponse politique en profondeur! Au sein du débat public européen, il est fréquent d'observer une confusion entre les notions de souveraineté et d'indépendance, ce qui préoccupe de nombreux politiciens des États membres ainsi que le public. Cette confusion laisse place à une interprétation selon laquelle l'indépendance nationale pourrait être compromise, une idée fréquemment évoquée par les nationalistes. Or, la souveraineté, dans le contexte européen, représente la volonté politique collective des Européens de prendre des décisions de manière autonome en matière de politique internationale, tout en considérant l'intérêt commun.

L'approfondissement de l'intégration est de-

venu essentiel pour assurer le bon fonctionnement de l'Europe, même si l'on reconnaît que tous les États membres de l'Union n'y participent pas de la même manière. En réalité, la zone Euro et l'espace Schengen illustrent différents degrés d'intégration européenne. Au-delà des critères d'adhésion aux deux organisations, existe-t-il d'autres motifs expliquant la non-participation de certains États membres ? Au cours des dernières années, en collaboration avec d'autres chercheurs, j'ai mené des études sur l'évolution du marché unique et de l'euro, à l'occasion de leurs 30 et 25 anniversaires, marqués par des périodes tumultueuses, telles que la crise financière d'origine américaine, la pandémie de Covid-19 venue de Chine, la crise énergétique et la rupture des chaînes d'approvisionnement mondiales provoquées par le conflit initié par la Russie, et plus récemment par les BRICS qui envisagent de substituer les monnaies occidentales par leurs propres devises dans leurs transactions financières et leurs échanges commerciaux. Face à l'ensemble de ces menaces mondiales, l'Europe et sa monnaie unique, l'euro, ont su résister et sont sortis renforcés. Une autre confirmation de Jean Monnet qui affirmait que « L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises ». Essayons d'imaginer ce qui se serait passé sans les fonds européens, sans l'Euro et les mécanismes qui leur sont associés pour soutenir les Européens pendant la pandémie de Covid-19 ou le redémarrage des économies stoppés à l'improviste.

Les États d'Europe de l'Est qui n'ont pas encore adopté l'euro, malgré les dispositions prévues dans leurs traités d'adhésion, ont fait ce choix pour au moins trois raisons : a) la possibilité de bénéficier de la marge de manœuvre offerte par le plafond de la dette publique inférieur à celui de Maastricht pour financer les dépenses publiques, b) la liberté de jouer sur le taux de change pour corriger les déséquilibres budgétaires ou soutenir certains acteurs économiques, c) l'absence de solidarité entre eux et avec les autres États membres, reflet des traditions et des politiques isolationnistes enracinées dans la méfiance et l'autocratie. Ces motifs sont dissimulés dans l'indépendance des leurs politiques économiques et monétaires.

Pour approfondir l'intégration, plusieurs actions stratégiques sont nécessaires, notamment:

1) l'instauration d'une politique commune de sécurité et de défense, 2) le développement d'une politique étrangère commune, 3) la création d'une union des marchés de capitaux, 4) l'achèvement de l'union bancaire par la mise en place d'un système européen de garantie des dépôts, 5) l'établissement d'une union fiscale, 6) l'adaptation du budget européen en fonction des nouveaux biens publics que l'Union est appelée à fournir.

Toutefois, renforcer l'Union politique rendra nécessaire que les États membres, y compris les candidats, acceptent certaines limitations à leur souveraineté nationale. D'un autre côté, la règle de l'unanimité constitue un obstacle majeur à cet approfondissement, rendant difficile la construction d'une Europe plus intégrée et capable de s'imposer comme une puissance globale.

La transition d'une position de puissance économique à celle d'une puissance mondiale est un processus complexe et coûteux qui requiert la participation de divers acteurs tels que l'industrie, les finances, les banques, la politique et la stratégie. Un investissement annuel supplémentaire d'environ 800 milliards d'euros pour restaurer la compétitivité (Draghi, M., *ibid*) ne peut pas être soutenu par la formule actuelle du budget européen, et des mesures supplémentaires s'imposent: la mise en place d'un mécanisme permettant de capitaliser les ressources du marché européen des capitaux, où 35.000 milliards d'euros peuvent être mobilisés (Noyer, C. et al., *Developing European Capital Markets to Finance the Future*, 25 avril 2024); l'application d'une fiscalité commune, capable de soutenir les dépenses et l'endettement de l'UE, fondée sur le principe de non-concurrence entre les références nationales et celles européennes ; l'augmentation des ressources du budget européen en augmentant les contributions nationales et les prêts de marché, dont les fonds peuvent être alloués à des programmes stratégiques (par exemple la sécurité et la défense, le développement technologique, la numérisation, l'énergie, la santé, l'économie sociale, l'économie verte).

Pendant une période prolongée, alors que l'Europe était défendue par l'OTAN et par la stratégie américaine de défense, l'Union européenne n'a pas eu d'approche unifiée en ce qui concerne l'industrie de défense et la politique étrangère. L'absence d'une approche unifiée en matière d'in-

dustrie de défense et de politique étrangère découle de la même source : la diversité des positions des membres au sein des institutions européennes, en particulier au Conseil, où les préoccupations des chefs d'État et de gouvernement se traduisent souvent par des conciliations des initiatives européennes avec les intérêts nationaux. À l'heure actuelle, quand la menace de la guerre est aux frontières de l'Europe, des voix influentes d'outre Atlantique sont arrivées à la conclusion que l'objectif de l'Amérique en Europe a été accompli et qu'il est désormais opportun que la responsabilité de la défense de l'Europe retourne aux mains des Européens (Logan, J., Shifrinson, J., *A Post-American Europe*, Foreign Affairs, août 2024). L'impératif actuel est donc la mise en place d'une défense collective renforcée, soutenue par une industrie adéquate. Tous les Européens doivent réévaluer le cadre budgétaire de l'Union, sachant que seuls 9 États membres contribuent nettement, et que 80 % des contributions proviennent de l'Allemagne, la France et des Pays-Bas (Buchholz, K., *Which countries are EU contributors and beneficiaries?* Statista, 27 juin 2023).

### Les dangers

Les élections européennes de l'été dernier, organisées selon des dynamiques nationales plutôt qu'euro-péennes, ont été marquées par la montée de l'extrémisme et de la nouvelle Droite. Les résultats de ces élections, observés aussi en France, aux Pays Bas, en Autriche ou en Allemagne, éloignent la perspective d'une confédération européenne basée sur le principe de subsidiarité. De même, il semble peu probable qu'une restructuration du système de vote et du nombre de membres du Conseil soit envisagée. Aucun dirigeant d'État ou de gouvernement ne souhaite être perçu comme un substitut. Une réforme plus profonde des traités de l'Union s'avère nécessaire, qui permettrait – à l'avenir – de limiter les pouvoirs du système intergouvernemental. Désormais, l'Union européenne demeure figée entre une organisation intergouvernementale et une fédération, en raison des barrières fluides des politiques nationales dans l'intégration européenne. Ce constat est souvent utilisé pour semer le doute parmi les citoyens quant aux avantages réels de la souveraineté. Les

chocs externes, les crises et les conflits peuvent jouer un rôle crucial dans la reconnaissance de la nécessité de sacrifier une partie de la souveraineté nationale, cela au risque d'exacerber les tensions entre les acteurs politiques nationaux et entre les États quant à leur désir d'affirmation dans les institutions communautaires, ainsi que vis-à-vis d'autres membres de l'Union.

Le moteur de l'Europe est grippé. Le processus d'intégration européenne a rencontré des obstacles en raison des décisions politiques des dirigeants français et allemands, qui ont perturbé leurs coalitions internes. Ces décisions ont entravées la concrétisation des propositions concernant l'avenir institutionnel et opérationnel de l'Europe, propositions implicitement soutenues par les gouvernements des deux pays partenaires, qui ont une longue tradition d'engagement envers l'identité européenne. Le sentiment européen s'affaiblit et les extrêmes s'étendent, encouragées par la tentation nationaliste et protectionniste. Même les partis traditionnels succombent également à la tentation de s'allier avec la bureaucratie, de contourner les principes de l'État de droit et de négliger le marché unique. Plutôt que d'assumer les risques pour l'Union européenne, ils adoptent une position de repli sur eux-mêmes. La Commission européenne est souvent reléguée au rôle de simple secrétariat des capitales, sans pouvoir supplanter leur volonté politique, dont les priorités et les agendas électoraux sont différents. De plus, la qualité des membres de la Commission, fréquemment perçus comme de hauts fonctionnaires plutôt que comme de véritables dirigeants, ne renforce pas l'idée d'institutions européennes capables de prendre des décisions par eux-mêmes. Il est faible l'espoir que l'Europe se réinvente sur un modèle tel que la traction franco-allemande (en dépit de certaines fiertés nationales alimenté d'ailleurs), car la plupart des dirigeants européens ressemblent plutôt à des « administrateurs » d'une construction qu'ils ont héritée, mais dont ils ne comprennent pas son utilité. En plus, ils ne lui trouvent aucune valeur électorale.

Les dirigeants des États membres de l'Union européenne ont comparé le conflit armé entre la Russie et l'Ukraine à une « rupture tectonique dans

l'histoire européenne» (Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement à Versailles les 10 et 11 mars 2022), soulignant ainsi ses implications profondes sur l'architecture et la gouvernance de l'Europe. Cette perception pourrait mener soit à un renforcement des valeurs et de la solidarité européenne, soit, à l'inverse, à l'émergence d'un nationalisme qui restreindrait la capacité d'agir collectivement à une Europe essentiellement axée sur les intérêts des entreprises. C'est ici que je vois la motivation principale des élites européennes à engager un dialogue avec le public, dans le but de renforcer sa volonté de faire sortir leur pays de la position de suiveur périphérique dans les affaires européennes. Dans de nombreuses juridictions, y compris en Roumanie, les sujets européens communs ne donnent pas lieu à un dialogue entre les politiciens, les députés européens et le public, même lors des élections passées pour le Parlement européen. L'absence d'un véritable dialogue laisse la voie ouverte aux eurosceptiques et aux souverainistes.

Selon le FMI (Perspectives de l'économie mondiale, avril 2024), l'Europe des 27 est la deuxième puissance économique mondiale, représentant un sixième du commerce mondial (hors UE). La pérennité de ces positions est conditionnée par le bon fonctionnement de l'ensemble des mécanismes soutenant à la fois le secteur manufacturier et les services, le renforcement de l'intégration dans les domaines du commerce, de la finance, des transports, de l'assurance, de la numérisation et de l'innovation. La stabilité globale repose non seulement sur la puissance militaire, mais également sur la compétitivité économique. Par conséquent, l'approfondissement de l'intégration favorise non seulement le marché intérieur, mais aussi la puissance et l'influence globale de l'UE. L'émergence des mouvements souverainistes et de l'extrême droite constitue un obstacle au renforcement de l'intégration européenne, ce qui souligne l'importance de ne pas tarder l'élargissement de l'Union européenne pour consolider sa puissance économique et politique.

Dans le cadre du réalignement des chaînes d'approvisionnement mondiales, il est souhaitable que les États européens qui sont des sous-fournis-

seurs ou des producteurs de marchandises à faible intensité technologique (les pays périphériques) établissent des synergies entre l'éducation (et la formation professionnelle), le financement (y compris par les start-ups, le financement participatif et les sociétés de capital-risque), l'innovation et les politiques fiscales de soutien, tout en favorisant la coopération régionale au sein de l'UE. Cela a pour objectif d'accroître la productivité des entreprises de manière durable. Ils auront ainsi la capacité de favoriser une augmentation de l'intensité des échanges entre tous les États membres de l'UE, en réduisant la fragmentation actuelle du marché unique, où leurs échanges sont principalement unilatéraux.

### Conclusion

L'Europe est confrontée, d'une part, à une crise interne issue de l'avance politique des courants nationalistes et souverainistes, et, d'autre part, aux crises globales (sécurité, immigration, énergie, environnement). Tandis que la première s'appuie sur la présomption de culpabilité de l'Union et préconise des solutions au niveau national, la seconde appelle fermement la nécessité d'une coopération étroite, étant manifeste qu'aucun État individuel ne dispose à lui seul de la potentialité de se prémunir contre les menaces évoquées. La valeur d'une unité plus étroite réside dans le fait qu'elle découle d'une intégration plus profonde, c'est-à-dire de politiques et de mécanismes qui protègent tous les membres et les impliquent consciemment dans ce processus. Il est nécessaire de prendre des mesures connues et comprises par tous les Européens pour approfondir l'intégration, et cela nécessite des avancées significatives vers la transparence des décisions des institutions européennes.

En conclusion, l'avenir de l'Union européenne dépend de sa capacité à équilibrer élargissement et approfondissement, tout en surmontant les défis internes et externes. L'Europe doit non seulement répondre aux crises actuelles, mais aussi se projeter dans l'avenir avec une vision claire et unifiée de son rôle sur la scène mondiale.