

KERRY LONGHURST ET HANS STARK

KL : Chercheur associé à l'IFRI, spécialiste des questions de sécurité européenne ;
HS : Secrétaire général du comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)
à l'IFRI

Il y a eu un large accord sur le fait que l'Union européenne a fondamentalement changé à la suite des élargissements de 2004-2007, et en conséquence, elle « n'est plus ce qu'elle était » et l'intégration européenne ne sera plus jamais ce qu'elle fut.

Une Union européenne caractérisée par une diversité sans précédent

Les participants du groupe sont d'accord sur le fait que l'Union européenne à 27 membres est caractérisée par un niveau de diversité sans précédent. Bien que l'hétérogénéité ait toujours été une caractéristique du projet européen, dans une UE à 27 membres avec un ambitieux agenda politique, l'absence de consensus interne sur les principales questions politiques en est une conséquence patente. Dans ce contexte, les intervenants ont souligné l'absence de consensus sur l'élargissement ou sur la définition des frontières finales de l'UE, des exemples particulièrement représentatifs de cette hétérogénéité.

Les participants pensent également que l'échec du traité de Lisbonne a montré l'incapacité de l'UE à gérer sa diversité, puisque, pour le moment, les États de l'UE sont confrontés à la perspective de ne jamais avoir de nouveau traité. Toutefois, certains participants ont soutenu l'idée que, sans le traité de Lisbonne (ou une version retravaillée), l'UE ne sera ni durable dans sa composition actuelle ni prête à intégrer de nouveaux membres. Bien que certains participants à l'atelier aient fortement douté que le traité de Lisbonne soit essentiel pour la santé future de l'UE, il y a eu une préoccupation partagée sur le fait que sans institutions nouvelles ou modifiées l'Europe pourrait être mal équipée pour aborder les « grandes réformes à venir ».

L'Europe à la Carte - la solution?

Les participants à l'atelier ont admis que la diversité de l'UE signifie que les modèles « uniformes » d'intégration impliquant l'UE comme un tout, cesseront d'être la norme. Il y a eu un large consensus sur l'apparition très probable de modes d'intégration flexibles et différenciés. Un certain nombre d'orateurs en ont parlé en termes positifs, voyant les nouvelles formes d'intégration flexible comme des moyens possibles de renforcer l'UE.

Les participants ont décrit comment une UE basée sur une intégration souple permettrait à ses États membres de s'engager ou de se désengager de certaines sphères ou zones de la politique de l'UE. Le modèle déjà en place pour l'espace Schengen ou la zone euro, où les États peuvent choisir de ne pas participer, serait élargi. D'autres intervenants ont vu des avantages à une telle idée et ont proposé l'intégration des pays candidats et d'autres États non membres sous une telle formule, comme une sorte de statut « taillé sur mesure », à « mi-chemin » entre membre et non-membre - mélangeant ainsi les deux catégories pour en faire une nouvelle.

Même si cette idée a séduit des membres de l'atelier venant d'États candidats ou voisins, il a été souligné que s'il doit s'agir d'un modèle, il ne doit pas devenir un véritable programme d'élargissement et la règle pour l'intégration des pays candidats dans l'Union européenne. Des participants ukrainiens ont noté que, si une plus grande souplesse a été considérée comme inévitable, il est vital pour Kiev que l'UE fasse entrer en application le traité de Lisbonne, puisque, fut-il dit, il est dans l'intérêt de l'Ukraine d'avoir une UE stable avec une forte PESG (politique étrangère et de sécurité commune) et une politique énergétique cohérente.

Il y a eu un consensus parmi les participants pour penser que, bien que l'intégration à la carte soit assez attrayante, ce n'est pas forcément la panacée pour la durabilité de l'avenir de l'UE. En outre, comme un participant l'a fait remarquer, pour qu'une coopération flexible ou renforcée fonctionne sur la base d'une intégration durable en Europe, il faut toujours, et avec raison, une direction forte.

Le groupe a convenu que l'équilibre qui existait auparavant entre les grands et les petits États membres va certainement diminuer (en faveur des premiers), d'autre part que l'intégration sera conduite, peut-être plus que jamais, par des négociations intergouvernementales et, troisièmement, que les relations de l'UE avec ses voisins, seront gérées par des acteurs régionaux et des groupes d'États membres, comme le montrent les exemples de l'Union pour la Méditerranée, la Synergie de la mer Noire ou le Partenariat de l'Est.

Agrandir ou ne pas agrandir

Il a été affirmé par certains dans le groupe que l'UE aurait intérêt à poursuivre sa dynamique d'élargissement. Les partisans de ce processus d'élargissement ont fait valoir que l'indécision actuelle de l'UE et le manque de leadership sur cette question risquaient de faire « perdre » la Turquie et d'éloigner l'Ukraine de l'orbite de l'UE. En dépit de ces observations, il est clair que l'UE n'est pas prête à accepter de nouveaux membres dans un proche avenir. La « fatigue » de l'élargissement signifie qu'il n'y a pas un sentiment d'urgence désespérée pour intégrer les États des Balkans occidentaux, pour affronter plus précisément la question turque, ou pour commencer à discuter de la perspective de l'adhésion ukrainienne. Cela dit, le droit de l'Ukraine à devenir membre de l'UE n'a été réellement contesté par aucun des orateurs. Les participants ont eu tendance à considérer que ce n'était qu'une question de temps, mais que cela dépendait également largement des efforts propres de l'Ukraine pour effectuer des réformes démocratiques.

Il a été noté que l'avenir de l'élargissement et de son rôle dans le maintien de l'UE est également fortement tributaire de l'appui de l'opinion publique européenne. Les participants ont souligné le fait que dans l'ensemble, le public est massivement sous-informé sur l'élargissement et, par conséquent, a tendance à être très négatif et résistant. Un orateur a dit que l'on doit sérieusement y réfléchir, dans le cadre des efforts internes de l'UE pour se recalibrer en vue de la prochaine vague d'élargissement.

Rôle de l'UE dans le monde

Malgré les profonds changements que l'UE a traversés au cours des dernières années, la « mission » de la politique étrangère de l'UE reste la même. Les participants à l'atelier ont convenu qu'étendre la zone de paix et de prospérité de l'UE, déjà dans son voisinage, devrait rester son objectif central. Cependant, les événements récents en Géorgie, tout en montrant que l'UE devenait un acteur accompli en matière de politique étrangère, ont encore souligné l'absence de réflexion commune entre les États membres. Les participants ont réagi de diverses façons à cette observation ; soit nous acceptons l'idée que des divergences nationales persisteront toujours, notamment sur les grandes questions de politique étrangère (et en particulier sur les relations avec la Russie) soit nous tournons notre attention sur le sauvetage du traité de Lisbonne, comme moyen de renforcer la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) et la voix collective de l'UE.