



HAL
open science

Les nouveaux élargissements de l'Union européenne vers l'Eurasie : quels enjeux en temps de guerre ?

Laure Delcour

► To cite this version:

Laure Delcour. Les nouveaux élargissements de l'Union européenne vers l'Eurasie : quels enjeux en temps de guerre ?. Anne de Tinguy (dir.). Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2024, Les Etudes du CERI n°277-278, , pp.47-54, 2025, Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2024, <10.25647/etudesduceri.277-278.07>. <hal-04961308>

HAL Id: hal-04961308

<https://hal.science/hal-04961308v1>

Submitted on 21 Feb 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Les nouveaux élargissements de l'Union européenne vers l'Eurasie : quels enjeux en temps de guerre ?

par Laure Delcour

La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a profondément modifié la nature des liens que l'Union européenne (UE) entretient avec son environnement régional, générant de nouvelles dynamiques d'exclusion (vis-à-vis de la Russie et du Bélarus) et d'inclusion (avec les autres voisins orientaux). Plus que toute autre politique, l'élargissement de l'UE est un marqueur symbolique des lignes qui émergent dans l'action européenne en Europe de l'Est et au Caucase du Sud. En accordant dès 2022 le statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie, puis en 2023 à la Géorgie, le Conseil européen a acté leur intégration future dans l'Union, rompant ainsi avec la logique qui sous-tendait la Politique européenne de voisinage (PEV). Créée en 2004, celle-ci reposait en effet sur un rapprochement extensif avec les pays voisins sans toutefois leur proposer, dans un contexte de « fatigue de l'élargissement », de perspective d'adhésion à l'UE. L'agression russe de la Russie contre l'Ukraine, perçue comme un « mouvement tectonique dans l'histoire de l'Europe »¹ a ainsi amené l'UE à donner une nouvelle impulsion à sa politique d'élargissement pour proposer l'adhésion à des pays qui en étaient jusqu'alors exclus.

Cependant, si l'élan donné à l'élargissement a été à la fois rapide et unanime après l'invasion russe, l'adhésion de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie soulève de multiples enjeux – politiques, économiques, sociétaux et sécuritaires –, à l'origine d'interrogations sur le rythme et les modalités de leur intégration dans l'Union. Ces questionnements se greffent aux débats dont fait l'objet la politique d'élargissement au sein de l'UE depuis plusieurs années.

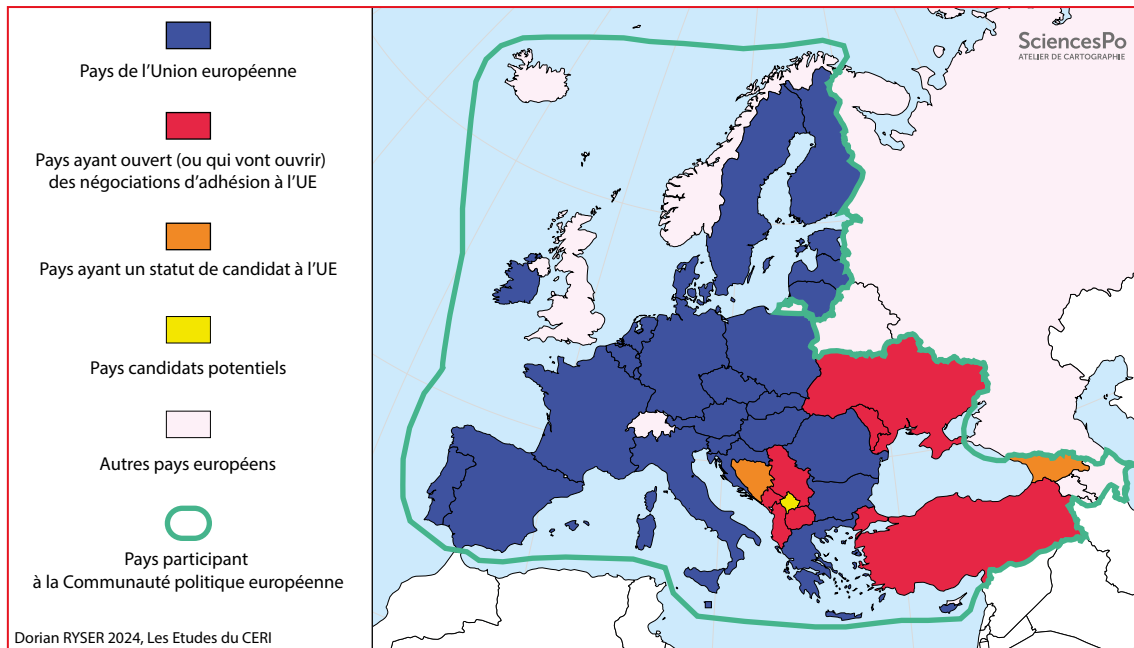
Cet article situe l'adhésion de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie – ainsi que les aspirations nouvellement exprimées par l'Arménie – dans le cadre d'une réflexion plus large sur la politique d'élargissement européenne. En effet, les méthodes de celle-ci, introduites dans les années 1990 pour l'adhésion des pays d'Europe centrale et appliquées aux candidatures ultérieures des pays des Balkans, ont été largement critiquées et en partie révisées ces dernières années. Les défis posés par les candidatures moldave, géorgienne et surtout ukrainienne, conjugués à ceux toujours présents des pays des Balkans, imposent cependant une refonte de la vision de l'élargissement et un remaniement plus approfondi de ses outils.

L'élargissement : une politique en perte de crédibilité avant 2022

Déposées fin février et début mars 2022, les candidatures ukrainienne, géorgienne et moldave interviennent alors même que la politique d'élargissement de l'UE semble dans une impasse. Le statut de candidat octroyé à ces trois pays marque sans conteste une rupture avec l'indétermination qui caractérisait la politique de voisinage, dépourvue de finalité claire.

¹ Conseil européen, Sommet informel des chefs d'Etat et de gouvernement. Déclaration de Versailles, 10-11 mars 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf>

Carte 7
L'Europe en 2024



Pourtant, si l'objectif des relations entre l'Union et les trois pays candidats est désormais explicite, le processus et les modalités d'adhésion sont empreints d'incertitudes. Celles-ci tiennent avant tout aux lacunes observées dans la politique d'élargissement.

Largement célébré comme instrument de la réunification du continent, le processus d'adhésion des pays d'Europe centrale laissait pourtant entrevoir des failles. Au début des années 2000, l'UE avait imposé à ces pays alors candidats une conditionnalité bien plus dure qu'à leurs prédécesseurs, sans pour autant l'appliquer de manière cohérente ni même définir précisément le contenu des critères d'adhésion (dits critères de Copenhague), alors que le respect de ceux-ci était considéré comme un préalable à l'ouverture des négociations. Par exemple, la Commission européenne n'a jamais précisé ce qu'elle entendait par « la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection »². Cette imprécision a entravé l'évaluation des réformes dans les pays candidats³, souvent déconnectée de leurs progrès dans le processus d'adhésion⁴. Les tournants illibéraux observés dans certains des Etats qui ont rejoint l'UE en 2004 – la Hongrie du Fidesz depuis 2010, la Pologne de Droit et Justice entre 2015 et 2023 – ont mis au jour les limites de cette conditionnalité, insuffisante pour ancrer la démocratie. Ils ont également montré l'impuissance de l'UE à faire respecter les critères de Copenhague après l'adhésion.

² Critères d'adhésion (critères de Copenhague), <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

³ Dmitry Kochenov, « Behind the Copenhagen Facade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law », *European Integration Online Papers*, Vol. 8, n° 10, 2004.

⁴ Kalypto Nicolaidis et Rachel Kleinfeld, « Rethinking Europe's rule of law and enlargement agenda : the fundamental dilemma », *Jean Monnet Working Paper*, août 2012.

Alors que ces critères servent toujours de base aux élargissements actuels, depuis le milieu des années 2000 le processus d'intégration de nouveaux pays à l'Union européenne s'est considérablement complexifié, transformant l'adhésion en un chemin tortueux et incertain. Plus de vingt ans après le sommet de Thessalonique qui leur ouvrait la voie vers l'UE, aucun pays des Balkans ne l'a encore rejointe, à l'exception de la Croatie. Si la responsabilité en incombe d'abord à ces pays, peu enclins à conduire les réformes politiques demandées par l'UE, la « nationalisation » de la politique d'élargissement⁵, c'est-à-dire le contrôle croissant exercé par les Etats membres, a aussi freiné, voire bloqué leur adhésion. Celle-ci est en effet devenue l'otage d'intérêts nationaux et de différends bilatéraux, comme l'illustrent les vetos opposés successivement par la Grèce, la France et la Bulgarie à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord. Introduite en 2020 sous la pression des Etats membres de l'UE (en particulier de la France), la nouvelle méthodologie de l'élargissement renforce à la fois le rôle de ceux-ci dans le suivi du processus et l'importance des réformes politiques, en regroupant les 35 chapitres de négociations en six composantes, dont la première est consacrée aux « fondamentaux » (démocratie, Etat de droit et gouvernance). Au début des années 2020, tout nouvel élargissement semble donc improbable à court terme, et l'incertitude du processus décrédibilise l'UE aux yeux des pays candidats tant l'horizon d'une éventuelle adhésion semble lointain et flou.

Les candidatures des trois pays associés : des enjeux inédits

L'invasion de l'Ukraine en février 2022 a suscité l'unanimité autour des candidatures des trois Etats associés et donné un nouvel élan au processus d'élargissement⁶. Pourtant, et même si les réformes entreprises depuis l'entrée en vigueur des accords d'association ont considérablement rapproché ces pays de l'UE en harmonisant leur législation avec de larges pans de l'acquis communautaire, leur préparation à l'adhésion rencontre des obstacles importants.

Le plus important d'entre eux tient au contexte géopolitique. La question sécuritaire apparaît en effet centrale pour ces élargissements, en raison des conflits auxquels sont confrontés chacun de ces trois pays et des tentatives persistantes de déstabilisation de la Russie. Alors que l'effort de guerre grève les ressources ukrainiennes nécessaires aux réformes induites par les négociations d'adhésion, l'issue encore indéterminée du conflit fait peser d'importantes incertitudes sur les contours du territoire ukrainien qui rejoindra l'Union. Si la Moldavie voisine dispose, depuis 2022, de leviers accrus vis-à-vis de la région séparatiste de Transnistrie, la perspective d'une adhésion paraît creuser encore davantage la fracture entre la Géorgie et les deux territoires sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du sud. Outre les conflits qu'ils connaissent, les trois pays associés sont la cible de nombreuses interférences politiques et de campagnes de propagande russes, qui menacent à la fois leur sécurité et le processus d'intégration à l'UE.

⁵ Christophe Hillion, *The Creeping Nationalisation of EU Enlargement Policy*, SIEPS, 2010.

⁶ Commission européenne, *Communication sur la politique d'élargissement de l'UE*, Bruxelles, COM (2024) 690 final, 30 octobre 2024.

Inédit dans l'histoire de l'élargissement de l'UE, ce contexte marqué par des tentatives de déstabilisation et des conflits ouverts initiés par la Russie a jusqu'ici joué dans le sens d'une accélération du processus d'intégration des pays associés. Après l'octroi du statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie, en juin 2022, la Commission européenne a recommandé en 2023 la mise en place d'une série de mesures avant que les négociations puissent commencer avec chaque pays. Une fois ces mesures adoptées, les conférences intergouvernementales ouvrant les négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie se sont tenues fin juin 2024. La Commission européenne a ensuite lancé les réunions bilatérales permettant l'examen analytique (*screening*) de leur législation. Tant du côté moldave et ukrainien que de celui de l'UE⁷, l'année 2030 a été mentionnée comme date d'entrée dans l'UE, évoquant ainsi un calendrier d'intégration proche de celui des pays d'Europe centrale dans les années 1990 et bien plus resserré que celui des pays des Balkans.

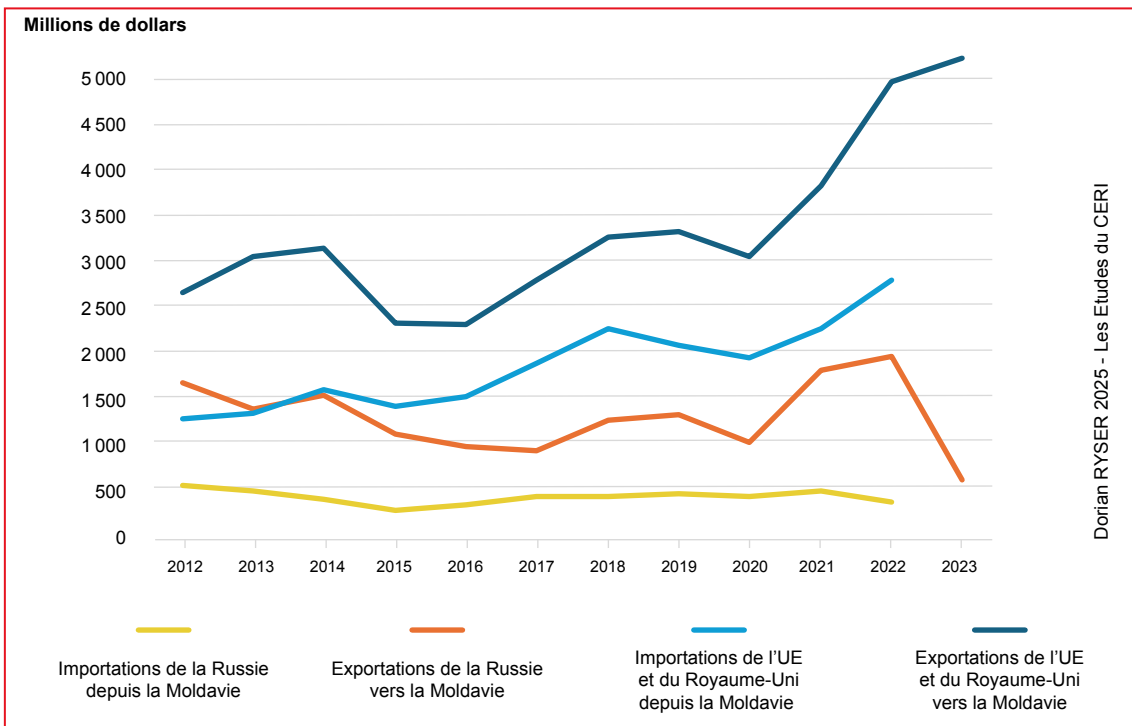
En dépit de ce calendrier accéléré, symbole d'une motivation forte et partagée, le chemin vers l'adhésion reste encore long. L'engagement européen des autorités ukrainiennes, la réélection à la présidence moldave de Maia Sandu le 3 novembre 2024 et la victoire (de justesse) du « oui » lors du référendum du 20 octobre sur l'inscription dans la Constitution moldave de l'objectif d'adhésion à l'UE lèvent les incertitudes politiques pour les années à venir. Cependant, malgré les assurances données par les autorités des deux pays en faveur d'une intégration rapide dans l'Union, le premier critère de Copenhague est loin d'être rempli. Le fonctionnement de la justice et la lutte contre la corruption restent d'importants sujets de préoccupation. Le critère économique apparaît difficile à atteindre pour des pays dont le PIB par habitant représente entre 10 % et 15 % de celui de l'UE⁸, particulièrement dans un contexte de guerre. Les derniers rapports publiés par la Commission européenne⁹ font état d'un progrès inégal des réformes selon les secteurs. Tant pour l'Ukraine que pour la Moldavie, malgré un alignement partiel sur la législation européenne gouvernant le marché intérieur, des réformes considérables restent à réaliser en matière économique afin d'être en mesure de faire face aux pressions de la concurrence après l'adhésion. Pour faciliter ce processus, la Commission européenne a mis en place des instruments destinés à appuyer les autorités des deux pays dans leurs réformes, à l'instar du « Plan de croissance » élaboré avec les autorités moldaves et adopté en octobre 2024. Afin de soutenir la reconstruction de l'Ukraine, mais aussi les réformes structurelles, le Conseil de l'UE a donc adopté en mai 2024 un « Plan pour l'Ukraine », stratégie de réformes et d'investissements accompagnée d'une enveloppe de 50 milliards d'euros sous forme de prêts et subventions (la « Facilité pour l'Ukraine »).

⁷ Voir les propos de l'ambassadrice de l'UE à Kyiv, Katarína Mathernová, <https://kyivindependent.com/ukraine-moldova-begin-eu-accession-talks-in-luxembourg/>, 25 juin 2024 ; et ceux de la présidente moldave Maia Sandu, https://www.ipn.md/en/maia-sandu-we-will-prepare-country-for-eu-accession-by-8013_1107844.html, 7 octobre 2024.

⁸ Source : statistiques d'Eurostat pour 2022, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:ENPE24_Gross_domestic_product_per_capita,_2012-2022_\(euro_per_capita\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:ENPE24_Gross_domestic_product_per_capita,_2012-2022_(euro_per_capita).png)

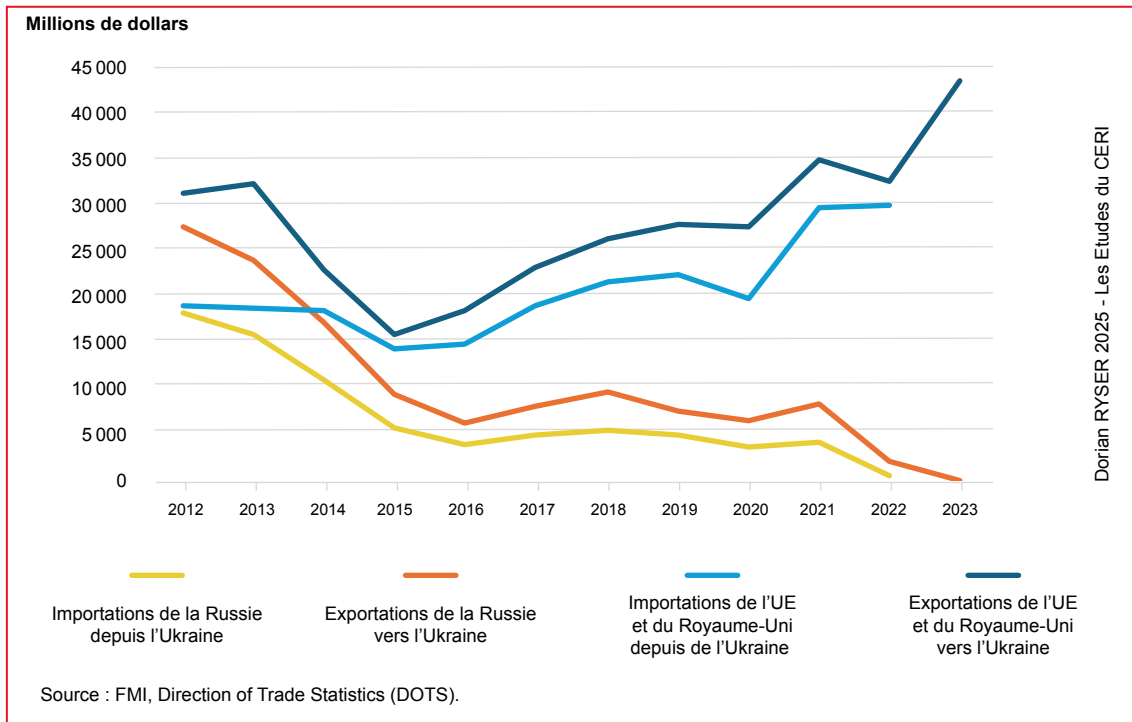
⁹ Commission européenne, *Ukraine 2024 Report*, SWD (2024) 699 final, et *Republic of Moldova 2024 Report*, SWD (2024) 698 final, Bruxelles, 30 octobre 2024.

Figure 4
Flux commerciaux de la Moldavie
avec la Russie, l'Union européenne et le Royaume-Uni de 2012 à 2023



Dorian RYSER 2025 - Les Etudes du CERI

Figure 5
Flux commerciaux de l'Ukraine
avec la Russie, l'Union européenne et le Royaume-Uni de 2012 à 2023



Dorian RYSER 2025 - Les Etudes du CERI

Source : FMI, Direction of Trade Statistics (DOTS).

La Géorgie et l'Arménie à la croisée des chemins

Les problématiques soulevées par la candidature géorgienne diffèrent de plus en plus de celles auxquelles sont confrontés les deux autres pays associés, tant leur nature est politique par essence. Depuis plusieurs années, le parti Rêve géorgien, qui gouverne le pays depuis 2013, concentre tous les pouvoirs et contrôle la quasi-totalité des institutions géorgiennes, menaçant ainsi la trajectoire de démocratisation dans laquelle la Géorgie s'est engagée. Paradoxalement, c'est depuis qu'elle a été reconnue comme pays candidat que la Géorgie s'est le plus éloignée des critères politiques d'adhésion à l'UE. En dépit de la forte mobilisation de la société géorgienne et du veto opposé par la présidente Salomé Zourabichvili, le Parlement a adopté en 2024 deux lois calquées sur le modèle russe. La première contraint les organisations de la société civile et les médias dont plus de 20 % du budget provient d'un autre pays à s'enregistrer comme « agents de l'étranger » et la seconde restreint les droits des personnes LGBT, portant ainsi atteinte au principe de non-discrimination. Cette évolution a amené l'UE à geler le processus d'adhésion en juin 2024¹⁰, d'autant plus que les élections d'octobre 2024 – dont le caractère juste est contesté tant par une grande partie de la société géorgienne que par les organisations internationales – ont reconduit la majorité donnée au Rêve géorgien. L'abandon jusqu'à la fin 2028 de l'objectif d'ouverture des négociations, annoncé par le Premier ministre Kobakhidze le 28 novembre 2024 juste après les élections, scelle un peu plus l'éloignement du pays tout en cristallisant ses divisions et en déclenchant des manifestations violemment réprimées.

Au-delà des trois pays associés, l'Arménie a, pour la première fois, manifesté ses aspirations à rejoindre l'Union européenne. En 2013, après la fin des négociations pour un accord d'association avec l'UE, le pays avait renoncé à signer cet accord sous la pression de la Russie, considérée comme son alliée-clé sur le plan sécuritaire. Elle avait ensuite rejoint l'Union économique eurasiennne. Mais la défaite de 2020 face à l'Azerbaïdjan et la perte du Nagorno-Karabakh en septembre 2023, après neuf mois de blocus azerbaïdjanais, ont conduit à un tournant dans la politique extérieure du pays. Prenant leurs distances vis-à-vis de la Russie (avec, notamment, l'annonce d'un retrait de l'OTSC), les autorités arméniennes se sont considérablement rapprochées de l'Union européenne, affirmant qu'elles étaient prêtes à s'en approcher « autant que l'UE le jugerait possible »¹¹ et faisant explicitement référence à une adhésion¹². Pour le Premier ministre Nikol Pashinian, il s'agit avant tout d'un choix dicté par des valeurs démocratiques auxquelles s'identifie pleinement l'Arménie, en particulier depuis la révolution de Velours de 2018. Cependant, dans son chemin vers une éventuelle candidature, l'Arménie apparaît particulièrement vulnérable aux pressions et menaces extérieures, qu'elles soient économiques ou sécuritaires et qu'elles émanent de la Russie ou de l'Azerbaïdjan. Le contexte régional complexe rend donc cette candidature très incertaine.

¹⁰ Conclusion du Conseil européen, 27 juin 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/fxpfqxo3/euco-conclusions-27062024-fr.pdf> ; Commission européenne, *Georgia 2024 Report*, SWD (2024) 697 final, Bruxelles, 30 octobre 2024.

¹¹ Discours du Premier ministre arménien devant le Parlement européen, Strasbourg, 17 octobre 2023, <https://www.primeminister.am/en/statements-and-messages/item/2023/10/17/Nikol-Pashinyan-Speech/>

¹² <https://www.politico.eu/article/armenia-mulling-eu-membership-application-foreign-minister-mirzoyan-says/>

Figure 6
Flux commerciaux de l'Arménie
avec la Russie, l'Union européenne et le Royaume-Uni de 2012 à 2023

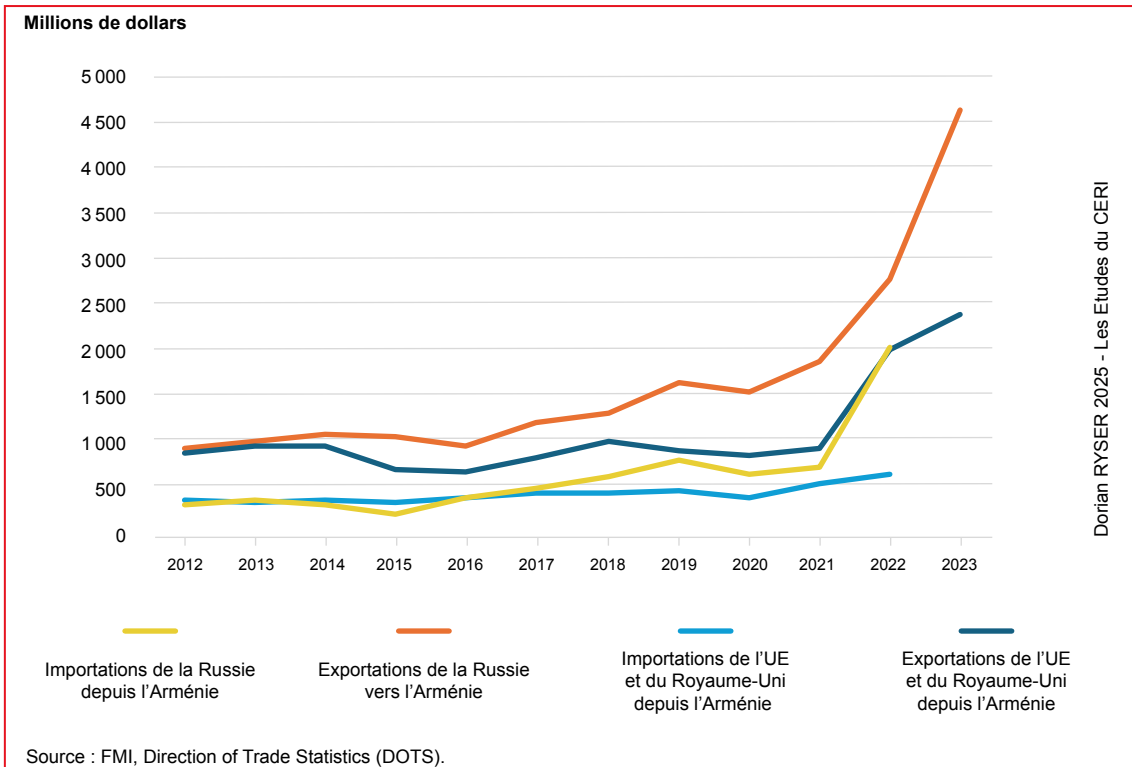
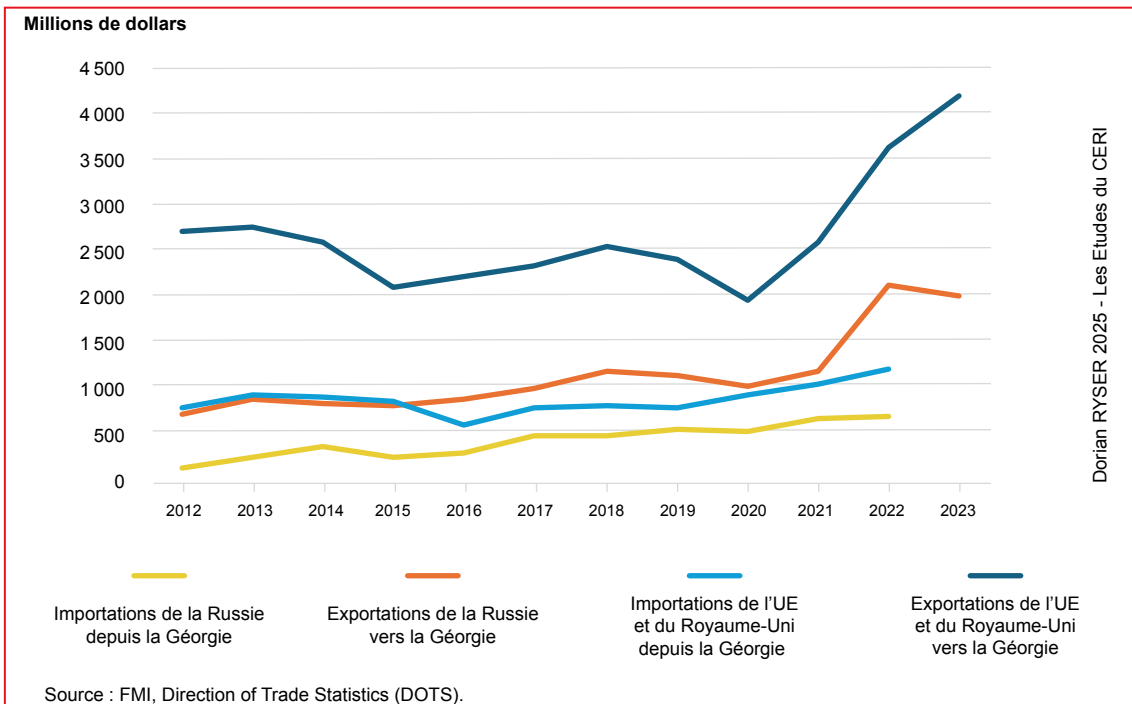


Figure 7
Flux commerciaux de la Géorgie
avec la Russie, l'Union européenne et le Royaume-Uni de 2012 à 2023



Ainsi, les élargissements futurs de l'Union européenne vers l'Europe de l'Est et le Caucase du Sud soulèvent-ils des enjeux nouveaux et majeurs pour l'UE. Pour la première fois, la politique étrangère et la sécurité deviennent des questions centrales du processus d'élargissement. A ce contexte régional inédit, complexe et volatile se greffent des défis économiques d'une ampleur inédite. L'Ukraine, qui se distingue par sa taille, sa population et la structure de son économie des autres pays candidats à l'adhésion, suscite de vifs débats quant aux modalités de son intégration, notamment dans le cadre de la politique agricole commune. Enfin, l'ancrage démocratique des pays candidats reste fragile, comme en témoigne l'évolution politique récente de la Géorgie.

Pour l'UE, ces défis exigent une révision approfondie de sa politique d'élargissement, qui tire également les leçons des précédents cycles d'adhésion. Evoquée depuis plusieurs années, l'idée d'une intégration progressive, en voie d'expérimentation avec les pays des Balkans, pourrait permettre de répondre aux enjeux politiques et économiques. Elle ne résoudrait pas pour autant les enjeux sécuritaires, qui exigent de l'Union une transformation allant bien au-delà de la seule politique d'élargissement.

Pour citer ce chapitre : Laure Delcour, « Les nouveaux élargissements de l'Union européenne vers l'Eurasie : quels enjeux en temps de guerre ? », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2024/Les Etudes du CERI*, n° 277-278, février 2025 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].