

L'élargissement de l'Union européenne et les réformes qu'il implique :

l'état de la réflexion et du débat public en France

Suite à l'agression massive de la Russie contre l'Ukraine en février 2022, l'élargissement est revenu au rang des priorités de l'Union européenne. Cette dernière se trouve toutefois confrontée à une équation complexe. Il lui faut mener à bien le processus d'intégration d'un nombre significatif d'États aspirant à devenir membres, en tenant compte des situations radicalement différentes au sein des pays candidats. D'une part, les pays des Balkans occidentaux se réclament d'une promesse européenne ancienne et sont marqués par un fort niveau de frustration, enlisés dans un processus qui n'avancait guère jusqu'à récemment. D'autre part, l'Ukraine et la Moldavie, deux pays candidats qui font preuve d'un enthousiasme et d'un volontarisme à la hauteur des menaces auxquelles ils font face, et qui ont franchi les premières étapes du processus d'adhésion à une vitesse inédite. Il reste aussi le cas de la Turquie : un processus gelé que, toutefois, aucune des deux parties ne souhaite rompre explicitement. Il y a enfin les États qui se tenaient jusqu'ici à l'écart du projet européen et pourraient reconsidérer leur position, comme l'Arménie, mais aussi l'Islande ou la Norvège.

L'Union européenne doit donc envisager le scénario qui verrait, d'ici 2035-40, le nombre de ses États membres passer de 27 à 35 ou davantage. Cela exige non seulement de relancer et de repenser la politique d'élargissement, mais aussi de mener une réflexion sur la façon d'adapter le fonctionnement de l'Union et de rendre toutes ces évolutions acceptables pour les citoyens.

Toutes ces questions se posent avec une acuité particulière en France, où les futures adhésions devront certainement être ratifiées par référendum. Où en est donc le débat public sur les élargissements à venir en France ?

ÉLARGISSEMENT &
GRANDE EUROPE

POLICY PAPER N°315
NOVEMBRE 2025

©Ahmed on Unsplash

Thierry Chopin,
Professeur associé à
Sorbonne Université,
conseiller de l'Institut
Jacques Delors

Christian Lequesne,
Professeur de science
politique à Sciences
Po (CERI)

Lukáš Macek,
Chef du Centre
Grande Europe de
l'Institut Jacques
Delors

En inscrivant cette question dans l'histoire longue de la relation entre la France et l'Union européenne (1), nous analysons dans quelle mesure la nouvelle donne géopolitique modifie les attitudes de la France à l'égard de l'élargissement, en examinant notamment les prises de positions des gouvernements vis-à-vis de l'élargissement et des liens entre ce dernier et les réformes de l'UE (2). Face à une opinion publique qui reste majoritairement sceptique (3) et un débat public inexistant (4), cette étude plaide pour un nouveau récit politique français sur l'élargissement (5).

I • « La France en grand » contre « la grande Europe »

I ENTRE OPPOSITIONS ET RÉSERVES VIS-À-VIS DES ÉLARGISSEMENTS

La politique européenne de la France à l'égard du processus d'élargissement de la Communauté économique européenne, puis de l'Union européenne, à de nouveaux pays a suscité des réticences, voire des oppositions, à chaque étape du processus. Ces réticences proviennent tantôt des élites gouvernantes elles-mêmes tantôt de l'opinion publique ; il est remarquable que l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale entre 2004 et 2007 a cristallisé, pour des raisons certes variées, une difficulté à accepter la réunification de l'Europe, difficulté perceptible à la fois chez les élites et au sein de l'opinion française et qui n'est pas dissipée encore aujourd'hui.

La France a manifesté en effet des réserves récurrentes à l'égard d'une telle extension du processus d'intégration¹. La politique européenne du général de Gaulle en la matière incarne cette attitude ; elle se caractérise par « le choix de la petite Europe par la France »². C'est dans cette perspective que le renforcement de l'axe franco-allemand doit être compris ; c'est aussi dans ce contexte que s'inscrit le double refus gaulliste (en 1963 et en 1967, alors que la France venait de quitter la structure militaire intégrée de l'OTAN) d'intégrer la Grande-Bretagne, considérée comme le cheval de Troie de Washington. Il convient de noter ici que l'opinion publique française était plutôt favorable à l'adhésion de la Grande-Bretagne, même si cette dernière révèle des réticences latentes, comme l'atteste le fait qu'à chaque veto du général de Gaulle correspond un fléchissement de la courbe des partisans tandis que celle des opposants progresse³.

L'arrivée au pouvoir de Georges Pompidou a permis de débloquer la situation. Le second Président de la Ve République a mis un terme à l'opposition française contre l'adhésion de la Grande-Bretagne qui rejoint les Communautés européennes en 1973 en même temps que l'Irlande et le Danemark et s'est distingué par son acceptation de la poursuite du processus d'élargissement, sans doute conçue comme un moyen d'équilibrer la puissance de l'économie allemande au moment même où le nouveau chancelier social-démocrate de la RFA, Willy Brandt, inaugurerait la politique d'ouverture à l'Est (*Ostpolitik*). Un référendum organisé en avril 1972 a permis aux Français de valider à 68% cette première adhésion. Si Valéry Giscard d'Estaing a renoué le fil de l'entente franco-allemande, à la faveur de l'arrivée au pouvoir de Helmut Schmidt, sa politique européenne en matière d'élargissement s'est inscrite dans la continuité de celle de son prédécesseur. La fin des dictatures en Espagne,

1 Voir par exemple pour une vision d'ensemble, Robert Franck, « Les débats sur l'élargissement de l'Europe avant l'élargissement », in Gilles Pécout (dir.), *Penser les frontières de l'Europe du XIX^e au XXI^e siècle*, PUF, 2004.

2 L'expression est empruntée à Gérard Bossuat, « Le choix de la petite Europe par la France (1957-1963). Une ambition pour la France et pour l'Europe », *Relations internationales*, n°82, été 1995.

3 Cf. *L'opinion des Français sur le marché commun et l'unification de l'Europe de 1950 à 1968*, rapport pour l'IFOP, 1968.

en Grèce et au Portugal a ouvert la question de l'adhésion de ces pays aux Communautés. Les autorités françaises ont favorisé l'extension de la construction européenne vers le Sud permettant à la France de développer un axe méditerranéen loin d'être négligeable en termes d'influence. Pourtant, il est notable que, cette fois, une partie de l'opinion publique manifeste ses réserves, et parfois même son hostilité, à l'adhésion des pays ibériques, et notamment chez les agriculteurs du Sud-ouest et les pêcheurs français (appuyés par les communistes et les gaullistes) qui craignent la concurrence espagnole. Ce contexte intérieur explique en partie que ces pays aient dû attendre le milieu des années 1980 pour rejoindre les communautés européennes.

Mais, c'est sans doute la chute du Mur de Berlin qui marque un tournant dans les rapports de la France à l'élargissement. Si l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède (en 1995) a été acceptée avec une certaine indifférence en France (l'homogénéité sociale et économique avec le reste des pays déjà membres de l'Union n'est sans doute pas étrangère à cela), la perspective de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale libérés du joug soviétique, dessinée à Copenhague en 1993, s'est imposée comme un enjeu majeur en France, tant au sein de l'opinion publique qu'au niveau des élites⁴. Plusieurs phases scandent l'évolution des positions des gouvernements et des présidents français (François Mitterrand puis Jacques Chirac) à l'égard du grand élargissement à l'Est. Après l'effondrement du Mur de Berlin et de l'Union soviétique, l'attitude des autorités françaises a été très prudente ; il faut se rappeler que François Mitterrand avait proposé en 1991 un projet de confédération aux pays d'Europe centrale et orientale, distinct de l'adhésion qui incluait l'URSS encore existante. La critique de ce projet par Vaclav Havel, alors Président de la Tchécoslovaquie, a été sans appel : « Il serait peu indiqué, voire néfaste pour la stabilité de l'Europe, que la formation de la Confédération européenne freine en quelque manière que ce soit le rapprochement entre les démocraties de l'Europe centrale et orientale et les Communautés européennes, ou que l'appartenance à la Confédération européenne soit offerte aux pays d'Europe centrale et orientale à seule fin de calmer leurs ambitions par rapport aux Communautés européennes. En ce cas, la formation de la Confédération européenne aurait pour effet de pérenniser leur position de pays de seconde catégorie »⁵. Un élément important pour comprendre la réaction des pays d'Europe centrale et orientale réside dans le fait que la proposition de François Mitterrand était faite à l'URSS et avant que le statut de candidat n'ait été donné aux pays centre et est européens et que le principe même de l'élargissement vers l'Est ne soit acté. Le projet de Communauté politique européenne porté par Emmanuel Macron (voir infra partie 2) est ainsi très différent de celui de Confédération européenne porté par François Mitterrand.

I ÉLARGISSEMENT VS. APPROFONDISSEMENT : UN TROPISME FRANÇAIS RÉVÉLÉ PAR LE « GRAND ÉLARGISSEMENT »

Par ailleurs, le discours en France sur l'élargissement devient négatif, celui-ci étant suspecté d'être une source d'affaiblissement voire de dilution du projet européen, conçu comme un projet d'union politique dans un contexte où les autorités françaises souhaitent mettre sur pied l'Union économique et monétaire. C'est dans cette perspective que la dialectique « approfondissement / élargissement » fait son

4 Voir sur ce point Gérard Grunberg et Christian Lequesne, « France. Une société méfiante, des élites sceptiques », in Jacques Rupnik (dir.), *Les Européens face à l'élargissement*, Presses de Sciences Po, 2004 ; voir aussi Christian Lequesne, « Les élites politique française face à l'élargissement de l'Europe », in O. Costa et P. Magnette (ed.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 77-86.

5 Cf. On peut lire l'intégralité de la réponse de Vaclav Havel à François Mitterrand in Charles Zorgbibe, *Histoire de l'Union européenne*, Albin Michel, 2005, p. 386-388.

apparition. Une sorte de méfiance française à l'égard de l'élargissement s'ébauche et autour de laquelle un consensus est en train de naître chez les élites comme dans l'opinion, à droite comme à gauche de l'échiquier politique, chez les eurosceptiques mais aussi dans les milieux europhiles, au motif que l'élargissement, perçu comme une « fuite en avant », constitue un risque de dilution du projet européen qui doit viser la constitution de l'Union comme entité politique : une « Union toujours plus large » se substituerait à l'objectif d'« Union toujours plus étroite ». Si, après l'élection de Jacques Chirac en 1995 la politique européenne des gouvernements français en matière d'élargissement évolue, l'Europe centrale et orientale étant perçue davantage comme une zone d'investissements et de commerce où la France et ses entreprises devaient être présentes, le tropisme hexagonal de méfiance à l'égard de l'élargissement s'ancre progressivement dans les esprits. Les propos tenus par Jacques Chirac, alors Président de la République, à l'encontre des pays candidats qui avaient appelé à l'unité avec les Etats-Unis au moment de la « crise irakienne », accusés d'« avoir perdu une occasion de se taire », a mis en lumière que l'élargissement de l'UE à l'Est était problématique pour la France⁶.

Ce bref retour sur les positions de la France à l'égard des différentes vagues d'élargissement montre une réticence française face au processus d'extension des Communautés européennes puis de l'Union, même si celle-ci a pris des formes différentes (gouvernementales ou non, catégorielles / corporatistes ou non, partisans ou non, etc.) et si les débats qui ont eu lieu au sujet des différentes adhésions ont connu une intensité variable. Néanmoins, ces réticences et ces difficultés soit à promouvoir soit à s'approprier les différents élargissements sont perceptibles tout au long de la politique européenne de la France depuis plus de 50 ans (à l'exception peut-être de celui de 1995) et n'ont fait que croître jusqu'à atteindre un point culminant lors du grand élargissement de 2004-2007, la campagne référendaire du printemps 2005 ayant révélé une forte opposition, voire une hostilité, à la perspective de l'adhésion de la Turquie et à celle des pays d'Europe centrale, orientale et baltique un an avant.

Pour autant, s'agit-il d'une « singularité hexagonale » ou bien cette caractéristique est-elle partagée par d'autres pays membres de l'Union ? Les travaux académiques semblent montrer que « analyser de manière diachronique la perception par l'opinion française des élargissements successifs de la Communauté européenne met en lumière une réalité inattendue par sa constance et son ampleur : les Français figurent parmi les peuples dont la conception communautaire est la moins ouverte, quelles que soient les nuances à apporter à ce modèle en fonction des différentes vagues »⁷. Pour ce qui concerne l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, cette « singularité française » est évidente : comme le montrent les enquêtes Eurobaromètre, au cours des trois années qui ont précédé l'adhésion effective de ces pays à l'Union, le 1^{er} mai 2004, la France était le seul pays où les opposants (près de 50%) étaient plus nombreux que les partisans, les premiers atteignant près de 55% en 2003 et à la fin de la même année, 4 Français sur 10 affirmaient que l'UE ne devait s'élargir à aucun pays supplémentaire. Quelques semaines après

6 La déclaration de Jacques Chirac, à ce sujet, lors de la réunion informelle extraordinaire du Conseil européen de Bruxelles, le 17 février 2003, mérite d'être citée dans son intégralité : « Concernant en tous les cas les pays candidats, je ne parle pas des pays qui se ne sont pas candidats, mais les pays candidats, honnêtement, je trouve qu'ils se sont comportés avec une certaine légèreté. Car entrer dans l'Union européenne, cela suppose tout de même un minimum de considération pour les autres, un minimum de concertation. Si, sur le premier sujet difficile, on se met à donner son point de vue indépendamment de toute concertation avec l'ensemble dans lequel, par ailleurs, on veut entrer, ce n'est pas très bien élevé. Donc, je crois qu'ils ont manqué une occasion de se taire ».

7 Cf. Anne Dulphy et Christine Manigand, « L'opinion publique française face aux élargissements », in Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth, Charles Barthel (dir.), *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne*, Bruylant, 2007, p. 125-145.

le référendum du 29 mai 2005, les Français interrogés sur l'adhésion à venir des pays candidats (Croatie, Macédoine et Turquie) sont parmi les derniers à y être favorables - 32% tandis que la moyenne communautaire se situait à 50% - (juste derrière l'Autriche placée au dernier rang)⁸.

Fondamentalement, ce qui explique de manière structurelle la relation de défiance des Français (tant dans les élites politiques et administratives que dans l'opinion publique) vis-à-vis de l'élargissement réside dans la logique politique qui définit le rapport entre la France et l'Europe : celle de « réincarnation » (pour reprendre l'expression de Zbigniew Brzezinski⁹) ou encore de « projection »¹⁰ selon laquelle la construction européenne est d'abord pensée comme une « France en grand ». La conséquence est immédiate : pour un regard français, plus l'Union s'élargit, plus l'influence française se dilue ; c'est ce qui explique le succès du discours en France sur l'opposition entre élargissement et approfondissement et aussi sur l'Europe à géométrie variable, à plusieurs vitesses, etc. Un exemple récent de la persistance de cette vision est fourni par les prises de position d'Edouard Balladur, ancien Premier ministre, qui affirme notamment que, « avant tout élargissement, il sera impératif de définir clairement la construction de l'Europe en cercles à compétences et à compositions variables, en faire un principe de base. Il n'y a aucune autre manière d'organiser l'avenir de l'Union européenne et de ses relations avec les pays qui souhaitent se rapprocher d'elle »¹¹. Il reprend aussi la critique traditionnelle d'une sous-représentation de la France (et des grands pays en général) au sein des institutions européennes et y ajoute une revendication moins habituelle au sein de sa famille politique : « assurer la supériorité de la Constitution française sur toute autre règle de droit, nationale ou internationale » pour que la France puisse « déclarer ne plus appliquer un traité conclu avec l'Union européenne étendant la compétence de celle-ci et qu'elle aurait ratifié ». Il est évident que ce positionnement – qui résonne au sein du parti Les Républicains (cf. partie 4) – va bien au-delà d'une simple réflexion sur la meilleure façon d'adapter les institutions de l'UE à un fonctionnement avec plus de 30 Etats membres. Il fait écho à des velléités de reconfiguration du projet européen autour d'un *leadership* des grands États et avant tout de la France. Ces idées remontent bien évidemment à la vision gaullienne¹² des années 1960, mais elle réapparaît périodiquement sous des formes différentes : par exemple la proposition de la composition de la Commission européenne par Pierre

8 Eurobaromètre 63, juillet 2005.

9 Zbigniew Brzezinski avait exprimé cette vision nationale avec la formule suivante : « A travers la construction européenne, la France vise la réincarnation (...). L'Europe fournit à la France le moyen de renouer avec sa grandeur passée », in *The Grand Chessboard*, Basic Books, 1997 ; trad. Française : *Le grand échiquier*, Hachette, 1977, p. 91.

10 Thierry Chopin, *France-Europe. Le bal des hypocrites*, Editions Saint-Simon, 2008. Voir aussi Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « “La FrancEurope” 70 ans après la Déclaration Schuman : projet commun ou projection nationale ? », *Le Grand Continent*, mai 2020.

11 Edouard Balladur, « L'Europe et notre souveraineté. L'Europe est nécessaire, la France aussi », Fondation pour l'innovation politique, juin 2023, <https://www.fondapol.org/app/uploads/2023/06/224-balladur-fr-2023-06-20-w.pdf>.

12 Citons ici cette boutade du général de Gaulle : « L'Europe voyez-vous c'est un plat : le rôti c'est la France et l'Allemagne, avec un peu de cresson autour, c'est l'Italie, et de la sauce, c'est le Benelux. » - propos cité dans Gerbet, Pierre. « Jean Monnet – Charles de Gaulle. Deux conceptions de la construction européenne ». In *Jean Monnet*, édité par Gérard Bossuat et Andreas Wilkens. Paris : Éditions de la Sorbonne, 1999. <https://doi.org/10.4000/books.psortbonne.47383>. La conception communautaire de Jean Monnet se situe aux antipodes de cette vision, comme en témoigne ce propos rapporté dans le même ouvrage : « On a tort de prétendre que le général ne veut pas faire l'Europe. Bien entendu, il ne veut pas la même Europe que nous et je le sais parfaitement. Pour lui, la France doit être à la base de tout et je l'ai mis en garde contre ce travers. Si vous mettez sans cesse la France en avant – lui ai-je dit – vous allez tuer l'idée européenne. »

Lequiller dans sa contribution à la Convention sur l'avenir de l'Europe¹³, la tentation de Nicolas Sarkozy pour l'idée d'un « directoire des grands »¹⁴ ou encore le vœu de Laurent Wauquiez de revenir à une « Europe à Six » où l'Espagne remplacerait le Luxembourg¹⁵... Cette attitude – qui mêle de manière confuse la préférence pour la méthode intergouvernementale contre la méthode communautaire, l'incompréhension des mécanismes qui déterminent le poids de l'influence d'un Etat membre au sein de l'UE¹⁶, la foi dans un rôle quasi providentiel de la France¹⁷ et une forme de mépris à l'égard des petits Etats – constitue une véritable spécificité française.

S'y ajoute un autre élément caractéristique du rapport en France vis-à-vis de l'élargissement : une partie des partisans résolu de la construction européenne et de son orientation communautaire, voire fédéraliste, ont aussi une perception négative de l'élargissement en l'identifiant à un risque de dilution – non pas tant de l'influence française, mais plutôt du projet lui-même et de ses ambitions¹⁸. Bref, l'Europe rêvée par la France est l'Europe « carolingienne » et de nombreux Français ne parviennent pas à s'approprier la nouvelle échelle continentale atteinte en 2004¹⁹. Tout ceci alimentait le discours, traditionnellement porté par la France, sur la dilution du projet européen. Encore en 2019, le veto français à l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Albanie et à la Macédoine du Nord²⁰ n'a fait que conforter cette image d'une France rétive à l'élargissement. Il en va de même de l'insistance française, appuyée par les Pays-Bas, à introduire en 2019 une « nouvelle méthodologie » pour l'élargissement aux Balkans occidentaux. Si cette dernière apporte des éléments positifs en tirant des leçons pertinentes de l'expérience des élargissements précédents, la perception qui prévaut est celle d'une évolution vers une approche plus restrictive que celle précédemment appliquée aux pays d'Europe centrale, avec notamment la possibilité de suspendre à tout moment un chapitre de négociation.

13 Contribution présentée par M. Pierre Lequiller, membre de la Convention : « Proposition pour une composition de la Commission équilibrée et efficace » (CONV 837/03 1), inclus dans le rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne du 1^{er} juillet 2003 (<https://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i0994-t2.asp>).

14 Cf. par exemple https://www.lemonde.fr/idees/article/2011/11/22/la-reaction-neogaulliste-de-sarkozy_1607509_3232.html

15 Laurent Wauquiez, *Europe : il faut tout changer*. Paris : Éditions Odile Jacob, 2014

16 A titre d'exemple : pour la France (ne pas) « avoir » un 2^{ème} commissaire européen est un élément presque négligeable, tant elle dispose d'un grand nombre d'autres leviers pour s'assurer que la vision et les intérêts français ne seront pas ignorés par les institutions européennes (par exemple le nombre de Français sur des postes clés au sein des services de la Commission ou au sein des cabinets des commissaires, sans parler de son poids politique et diplomatique). À contrario, pour un petit pays, perdre « son » commissaire serait une perte d'influence et un risque de voir ses intérêts ignorés « à Bruxelles » considérables. Quant au poids au Conseil, rappelons que, sur les 1287 votes formels qui ont eu lieu au sein de cette institution entre 2010 et 2021, la France a voté 1284 fois, 1 fois contre et elle s'est abstenue deux fois (cf. les données compilées par GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften à Mannheim, https://search.gesis.org/research_data/SDN-10.7802-2344)

17 Cf. ce texte par lequel Charles de Gaulle ouvre ses *Mémoires* : « J'ai, d'instinct, l'impression que la Providence l'a créée pour des succès achevés ou des malheurs exemplaires. S'il advient que la médiocrité marque, pourtant, ses faits et gestes, j'en éprouve la sensation d'une absurde anomalie, imputable aux fautes des Français, non au génie de la patrie. Mais aussi, le côté positif de mon esprit me convainc que la France n'est réellement elle-même qu'au premier rang ; (...) que notre pays, tel qu'il est, parmi les autres, tels qu'ils sont, doit, sous peine de danger mortel, viser haut et se tenir droit. Bref, à mon sens, la France ne peut être la France sans la grandeur. »

18 A ce titre, citons par exemple Michel Rocard (« L'Europe fédérale est morte. Elle a été achevée par l'élargissement. » in Michel Rocard, *Oui à la Turquie*. Paris : Hachette, 2009. Plus récemment, cf. Sylvie Goulard, *L'Europe enfla si bien qu'elle creva*. Paris : Tallandier, 2024.

19 Christian Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*, Presses de Sciences Po.

20 Voir Pierre Mirel et Jacques Rupnik, « En ne tenant pas parole sur la Macédoine, la France et l'UE perdent leur crédibilité », *Le Monde*, 23 octobre 2019.

II • La guerre en Ukraine et le retour de la question de l'élargissement : un changement dans le positionnement de la France ?

I LA GUERRE EN UKRAINE : UNE RUPTURE DANS LE DISCOURS FRANÇAIS VIS-À-VIS DE L'ÉLARGISSEMENT ?

Depuis la fin de la Guerre froide, la difficulté française à se défaire du projet de la petite Europe « carolingienne » est devenue un désavantage stratégique pour la France auprès de ses partenaires, alors que la géopolitique aux marges du continent s'impose de plus en plus au processus de la construction européenne²¹.

La guerre en Ukraine a ravivé la question de l'élargissement de l'UE, la demande d'adhésion de l'Ukraine ayant été déposée dès le début du conflit par le président Zelensky, suivie par la Géorgie et la Moldavie, tandis que l'UE a accordé à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de candidat en un temps record lors du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022. Compte tenu de la durée des processus d'adhésion, ces circonstances historiques exceptionnelles ont conduit Emmanuel Macron à lancer au Parlement européen le 9 mai 2022, pendant la Présidence française du Conseil de l'UE (PFUE), le projet de « Communauté politique européenne » (CPE)²² afin de permettre « aux nations européennes démocratiques adhérant à notre socle de valeurs de trouver un nouvel espace de coopération politique, de sécurité, de coopération en matière énergétique, de transport, d'investissements, d'infrastructures, de circulation des personnes et en particulier de nos jeunes ». Afin de dissiper l'ambiguïté relative au rapprochement possible entre le projet de CPE et celui de Confédération européenne porté après l'effondrement de l'URSS par François Mitterrand (voir partie 1), Emmanuel Macron a rapidement précisé que la CPE ne devait pas être dissociée de la dynamique d'élargissement ; pourtant l'insistance du Président français dans son discours du 9 mai au Parlement européen sur le fait que l'adhésion prendra des « décennies » a été une maladresse.

En lançant le projet de la CPE, la France a semblé vouloir démentir sa réputation de frilosité vis-à-vis de l'élargissement et notamment vers l'Est du continent. Pourtant, il reste une vraie difficulté chez les élites politiques et administratives françaises à admettre que la « géopolitisation » de l'UE impose l'élargissement tout en restant compatible avec le projet original de la construction européenne²³ et à l'expliquer à une opinion publique sceptique (voir partie 3)²⁴. Ces difficultés françaises à penser la « Grande Europe », et l'élargissement comme un élément de la puissance européenne, dessert l'influence française au sein de l'UE. Il semble que le Président Macron l'ait compris et qu'il ait rompu avec cette vision française traditionnelle à l'occasion d'un discours clé, prononcé à Bratislava en mai 2023, en déclarant que « la question (...) n'est pas de savoir si nous devons élargir (...) ni

²¹ Thierry Chopin et Christian Lequesne, « L'Union européenne dans un continent en guerre », *Politique étrangère*, Institut Français des Relations Internationales, Automne 2022, p. 75-87.

²² Cf. Alexandre Adam (ancien conseiller du Président de la République, Emmanuel Macron, pour les Affaires européennes et actuellement chef de cabinet adjoint de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen), « La Communauté politique européenne : avenir d'une intuition », *Le Grand Continent*, 29 mai 2023 ; Thierry Chopin, Lukas Macek, Sébastien Maillard, « La communauté politique européenne. Nouvel arrimage à l'Union européenne », Institut Jacques Delors, mai 2022 et dans une autre perspective, Franz C. Mayer, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer et Shahin Vallée, « Une feuille de route pour la Communauté politique européenne », *Le Grand Continent*, septembre 2022.

²³ Christian Lequesne, « Les difficultés françaises à penser la grande Europe », *Esprit*, Janvier-Février 2023.

²⁴ Bruno Cautrès, Thierry Chopin, Emmanuel Rivière, « Un euroscepticisme à la française. Entre défiance et ambivalence », Rapport n°119/2, Sciences Po – CEVIPOF, Institut Jacques Delors, Kantar Public, Décembre 2021.

même quand nous devons le faire, c'est pour moi le plus vite possible »²⁵. Ce discours marque une évolution dans le narratif français ainsi qu'un changement d'approche vis-à-vis de l'élargissement avec un message positif adressé aux pays d'Europe centrale et orientale²⁶ et aux pays candidats. Depuis l'invasion russe de l'Ukraine, l'élargissement s'est imposé comme une nécessité stratégique étant considéré y compris en France comme étant dans l'intérêt bien compris de l'UE. Les autorités françaises considèrent que, confrontée à des défis – notamment externes – de première importance, il est préférable d'y faire face en élargissant l'UE à des pays qui, sinon, continueront d'être en proie aux visées prédatrices de puissances tierces (Russie et Chine notamment)²⁷. La guerre en Ukraine a ainsi provoqué une prise de conscience que l'élargissement est devenu un intérêt stratégique pour l'UE et ses Etats membres. Toutefois, les autorités françaises considèrent que cette perspective d'élargissement à 9 nouveaux pays pose un certain nombre de défis importants et ce positionnement nouveau reste cependant caractérisé par certains éléments du discours français traditionnel qui se reflètent au niveau politique tant dans le discours du pouvoir exécutif lui-même que dans le positionnement des partis politiques français.

I LA PERSISTANCE DE TROPISMES TRADITIONNELS DANS LE DISCOURS POLITIQUE FRANÇAIS SUR L'ÉLARGISSEMENT

Tout d'abord, si le Président de la République a introduit une inflexion importante dans le rapport des autorités françaises à la question de l'élargissement, il est notable qu'il continue de lier cette dernière à celle de l'approfondissement comme il est possible de le lire dans son discours à la conférence des Ambassadrices et des Ambassadeurs quelques semaines seulement après le discours prononcé à Bratislava : « notre Union européenne, dans les prochains mois, (...), aura à vivre un double mouvement qui n'est pas incompatible, mais qui supposera quelque audace et quelques changements institutionnels à coup sûr (...). Si nous voulons être plus forts, plus stables, nous sommes engagés sur une voie d'élargissement (...). Le risque serait de répliquer ce que nous avons déjà fait, c'est-à-dire de penser l'élargissement sans l'intégration. Je peux témoigner assez aisément qu'une Europe à 27, c'est assez compliqué à faire évoluer sur les sujets essentiels. Une Europe à 32 ou 35 ne sera pas plus simple pour rester pudique. Il nous faut donc une certaine audace pour accepter plus d'intégration sur certaines politiques, peut-être d'ailleurs plusieurs vitesses de cette Europe »²⁸.

De ce point de vue, les autorités françaises actuelles portent l'idée que l'UE doit se réformer et que ces réformes portent sur quatre enjeux majeurs : les valeurs (l'Etat de droit étant un sujet clé avant mais aussi après l'adhésion, comme le montre le cas de la Hongrie) ; les politiques (PAC et politique de cohésion en particulier) ; le budget de l'UE ; et le fonctionnement institutionnel. Il convient de souligner ici que ces réformes, jugées « impératives », ne sont pas présentées comme étant nécessaire-

²⁵ Emmanuel Macron, discours de clôture du Président de la République au Sommet GLOBSEC, Bratislava, 31 mai 2023 ; voir aussi Laurence Boone (alors Secrétaire d'Etat chargée des Affaires européennes), « L'élargissement à venir ou la révolution européenne en chantier », *Le Grand Continent*, 28 novembre 2023.

²⁶ En prenant notamment le contre-pied de la célèbre petite phrase de Jacques Chirac : « même après l'entrée de la Slovaquie et de beaucoup d'autres pays dans l'Union, nous n'avons pas toujours assez entendu cette voix que vous portiez, qui appelait à reconnaître votre histoire et vos mémoires douloureuses. D'aucuns vous disaient alors que vous perdiez des occasions de garder le silence. Je crois aussi que nous avons parfois perdu des occasions d'écouter ».

²⁷ Comme l'a dit Nathalie Loiseau, députée française (Renew) au Parlement européen, et ancienne secrétaire d'Etat chargée des Affaires européennes : « l'UE a le choix entre son élargissement et son encerclement », *Public Sénat*, 8 novembre 2024.

²⁸ Emmanuel Macron, discours à la conférence des Ambassadrices et des Ambassadeurs, Palais de l'Élysée, 28 août 2023.

ment liées à l'élargissement²⁹, qu'elles ne sont pas abordées de manière prioritaire – compte tenu des défis immenses à relever par ailleurs – et qu'elles ne doivent pas impliquer automatiquement une réforme des traités, « ni totem ni tabou » selon l'expression utilisée par Emmanuel Macron³⁰. Concernant le fonctionnement institutionnel de l'UE plus spécifiquement, les deux sujets mis en avant sont très classiques et renvoient aux termes du débat et des négociations lors de la longue séquence de révision des traités après Maastricht jusqu'à l'échec du traité constitutionnel il y a vingt ans : la question de la taille et de la composition de la Commission européenne ainsi que celle de l'extension de la règle de vote à la majorité qualifiée au Conseil de l'UE. Sur le premier enjeu, il ne paraît pas évident que les autorités françaises actuelles soient favorables à la réduction du nombre de Commissaires au sein du Collège. Par ailleurs, concernant le second enjeu, si la position française est très claire en faveur de l'extension du vote à la majorité qualifiée à la fiscalité, celle-ci est beaucoup plus ambiguë s'agissant de son extension à la PESC ; en outre, l'une des questions posées porte sur la définition de la majorité qualifiée et sur ce que signifierait la minorité de blocage dans une Union composée de 36 Etats membres, en particulier si l'Ukraine (pays de 37 millions d'habitants) rejoint l'UE.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que les conclusions du rapport du groupe de travail franco-allemand (« Groupe des Douze »)³¹ commandé par les ministres des Affaires européennes des gouvernements français et allemand en 2022 – même si celles-ci n'engagent que leurs auteurs et non les autorités françaises³² ou allemandes – aborde la question de l'élargissement de manière très traditionnelle partant du postulat que les élargissements de l'UE à venir présupposent une réforme visant à approfondir l'UE avant de l'élargir pour relever un certain nombre de défis institutionnels identifiés et qui sont – toujours – la réduction de la taille de la Commission européenne (par la création de « tandem de commissaires »), la composition du Parlement européen, les modalités de vote et le processus de prise de décision au Conseil de l'UE, etc. L'expérience montre pourtant que l'élargissement n'entrave pas nécessairement le processus décisionnel européen (voir partie 4) même s'il peut le compliquer (comme le montre le cas de Viktor Orbán en Hongrie) ; à titre d'exemple, les 19 trains de sanctions adoptés par l'UE contre la Russie montrent que l'Union est capable de surmonter ses divisions à 27 et d'agir rapidement même si cela n'est pas le cas dans tous les secteurs. De la même manière, l'insistance sur la différenciation et la logique des « cercles concentriques » et d'un « noyau dur » rappelle le discours français traditionnel sur « l'Europe à plusieurs vitesses » qui, d'un côté, a sa légitimité – la différenciation pouvant être conçue comme une voie de l'intégration ce qui a été le cas historiquement avec notamment l'euro et Schengen – mais qui, de l'autre, peut laisser penser que la France est toujours prise dans sa nostalgie d'une petite « Europe carolingienne » qui chercherait à relativiser les acquis des élargissements successifs et à se prémunir contre les risques des élargissements à venir.

In fine, si le positionnement français sur l'élargissement relève d'un changement de paradigme tout en conservant le tropisme traditionnel consistant à vouloir « mettre de l'ordre dans la maison avant d'élargir », il apparaît que la question des réformes

²⁹ À titre d'exemple, si l'élargissement – notamment d'un pays comme l'Ukraine – lance un défi spécifique au budget de l'UE concernant notamment la PAC et les fonds de cohésion, les autorités françaises considèrent que le modèle de financement de celui-ci par les contributions nationales n'est plus tenable et que la question d'un financement par des ressources propre est centrale même si très difficile et ce indépendamment de la question de l'élargissement.

³⁰ Emmanuel Macron, discours devant le Parlement européen, Strasbourg, 22 mai 2022.

³¹ « Naviguer en haute mer ; réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle », Rapport du groupe de travail franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'UE, Paris-Berlin, 18 septembre 2023.

³² Concernant la réception de ce rapport, celui-ci n'a pas été assumé ni endossé politiquement par les autorités françaises et a été présenté comme le rapport d'experts indépendants.

institutionnelles n'est pas prioritaire aujourd'hui. Cela s'explique par plusieurs raisons : la volonté de ne pas rouvrir la « boîte de Pandore » ; la multiplicité des enjeux et des défis internes et externes à relever mobilise totalement les capacités et les ressources politico-administratives ; enfin le fait que les traités se sont montrés « plastiques » et adaptables face aux circonstances exceptionnelles ces dernières années. Par ailleurs, si la question des réformes, et notamment celle de la réforme institutionnelle, sont jugées indispensables, elles ne sont pas considérées néanmoins comme un préalable aux élargissements à venir et il s'agit bien plutôt de traiter les deux sujets de manière parallèle (malheureusement sans davantage de précisions à ce stade – embryonnaire – du développement du débat public).

I ... MALGRÉ DES EFFORTS NOTABLES POUR REPENSER LA MÉTHODE DE L'ÉLARGISSEMENT

Suite à l'invasion russe de l'Ukraine, il y a eu en France – tant au sein du pouvoir exécutif, à l'Elysée comme au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, au Parlement, notamment au sein de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, et aussi au sein de la société civile dans le milieu des think tanks - une prise de conscience de la nécessité d'une réflexion géopolitique en lien avec la question de l'élargissement³³ : engagée dans une confrontation dure avec la Russie poutinienne, mais aussi dans une rivalité stratégique croissante avec la Chine, l'Union européenne ne peut pas se désintéresser de son voisinage immédiat et encore moins le laisser en proie à l'instabilité et aux influences hostiles. Par ailleurs, la candidature de l'Ukraine (assortie de celle de la Moldavie et de la Géorgie) n'a pas pu être ignorée par l'Union, si cette dernière ne voulait pas porter un coup fatal à la crédibilité de sa raison d'être même. Cet enjeu de crédibilité reste entier pour la suite du processus : une répétition du scénario qui s'est déroulé avec les Balkans occidentaux depuis 2003 aurait des conséquences désastreuses tant pour l'Ukraine que pour l'Union. Or, l'intégration de l'Ukraine – compte tenu à la fois de son poids, de son degré de préparation et de sa situation géopolitique et sécuritaire – présente des difficultés qui vont au-delà de ce que les Communautés ou l'Union ont connu lors des élargissements précédents.

Cela a conduit à Bruxelles mais aussi en France à reconnaître la nécessité de repenser la méthode de l'élargissement³⁴. Il existe une prise de conscience en France depuis le retour de la question de l'élargissement sur l'agenda européen qu'il serait inefficace d'aborder ce défi inédit avec de vieux instruments, dont les limites ont été révélées par les élargissements précédents. La clé réside dans le dépassement du caractère rigide et monolithique de la définition de l'objectif, à savoir l'adhésion à l'UE, avec une logique binaire et un fossé profond qui sépare le statut de candidat et celui de membre et qui perpétue une perception – politiquement dommageable – profondément asymétrique de la relation entre les actuels et futurs États membres. C'est le sens de réflexions diverses autour de l'idée d'une « adhésion graduelle »³⁵ des pays candidats, autrement dit d'une entrée par

33 Alexandre Adam, « A Clarifying Moment », *Internationale Politik Quarterly*, 28 September 2023 ; voir aussi Thierry Chopin et Lukas Macek, « Elargissement de l'UE : une clarification (géo)politique nécessaire », *Telos*, 28 septembre 2023.

34 Voir en particulier le [rapport présenté par Jean-Louis Bourlanges](#), alors Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur la gestion du processus d'élargissement, 12 juillet 2023 ; voir également l'entretien que J.-L. Bourlanges a donné à ce sujet : « Elargissement : pourquoi il faut changer de méthode », *Telos*, 7 septembre 2023.

35 Lukas Macek, « Pour une adhésion graduelle à l'Union européenne », Policy paper n°290, Institut Jacques Delors, mai 2023 et Pierre Mirel, « Pour une nouvelle approche avec les Balkans occidentaux : adhésions par étapes avec phase de consolidation », Questions d'Europe n°633, Fondation Robert Schuman, 23 mai 2022 ; voir aussi Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans, Strahinja Subotić, « A Template for Staged Accession to the EU », CEP Belgrade, CEPS Bruxelles, 2021

étapes successives et non en bloc, possiblement accompagnée d'un statut d'« État associé »³⁶ en attendant l'adhésion pleine et entière au sein de l'UE.

Même si l'UE réussit à trouver la nouvelle méthode d'un processus d'élargissement plus progressif, inclusif et gratifiant pour les candidats, tout en préservant l'intégrité et les valeurs clés de la construction européenne, le chemin sera long, compliqué et forcément assorti de crises politiques diverses. Les chantiers à investir sont nombreux et complexes : la réforme institutionnelle, le cadre budgétaire, face notamment au casse-tête de la politique agricole commune (PAC) ou de celle de cohésion, etc. Le cas de la PAC constitue en effet un exemple d'un tel risque dont les acteurs des secteurs agricole et agroalimentaire se font aujourd'hui encore l'écho. La perspective d'adhésion de l'Ukraine à l'UE pose en effet la question du coût budgétaire de l'élargissement³⁷ et, compte tenu du poids agricole de l'Ukraine³⁸, plus de la moitié de ce coût supplémentaire proviendrait de la PAC, dont la France est aujourd'hui la principale bénéficiaire avec la Pologne, et 30 % du total de la politique de cohésion. Ce sont là autant de défis qui risquent de renvoyer l'UE à des débats qui, déjà par le passé, ont pu menacer son existence même et qui trouvent un écho tout particulier en France, pays fondateur où l'opinion publique présente dès les origines une attitude particulièrement ambivalente à l'égard de la construction européenne en général, et du processus d'élargissement en particulier.

III • Une opinion publique française toujours sceptique vis-à-vis de l'élargissement

I RETOUR SUR LA PLACE DE L'ÉLARGISSEMENT LORS DU RÉFÉRENDUM DE 2005 EN FRANCE SUR LE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL

Afin d'analyser l'état de l'opinion publique française vis-à-vis de l'élargissement, il est utile de mettre en perspective cette question depuis vingt ans, moment où les Français avaient rejeté le traité constitutionnel, un an après le « Grand élargissement » aux pays d'Europe centrale, orientale et baltique³⁹.

Un examen détaillé des motivations des votants (voir Tableau 1) permet de les hiérarchiser plus précisément, et de constater que, si elle n'a pas été première, la question de l'élargissement a néanmoins pesé sur ce vote négatif : 20% de ceux qui ont voté contre le traité constitutionnel répondent l'avoir fait pour exprimer leur opposition à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne ; et 9% contre l'élargissement de l'UE à 25 pays.

³⁶ Sébastien Maillard, « Pour un statut d'Etat associé. La marche vers l'adhésion à l'UE », Policy paper n°305, Institut Jacques Delors, Octobre 2024.

³⁷ Les évaluations récentes montrent que le coût additionnel net d'une adhésion de l'Ukraine pour le budget annuel de l'UE (175 milliards € par an) représenterait entre 11 et 19 milliards €. Voir Johannes Lindner, Thu Nguyen, Romy Hansum, « What does it cost? Financial implications of the next enlargement », Jacques Delors Centre, Berlin, 2023; et Zsolt Darvas *et al.*, « Ukraine's path to European Union membership and its long-term implications », Policy Brief Issue n°05/24, Bruegel, mars 2024. Voir aussi Cinzia Alcidì, Tina Akhvlediani, Ian Begg, Benjmain Couteau, Romy Hansum, Johannes Lindner, Eulalia Rubio, « Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements », Study Requested by the BUDG Committee, European Parliament, January 2025.

³⁸ L'entrée de l'Ukraine dans l'UE ajouterait 20 % de la Surface agricole utilisée (SAU) de l'UE-27 avec une surface cultivée supérieure à celle de l'Allemagne et de la Pologne réunies.

³⁹ Yves Bertoncini, Bruno Cautrès, Thierry Chopin, « La France et l'Europe 20 ans après le « non » : comment sortir du déni et des crispations ? », Terra Nova, mai 2025.

TABLEAU 1. Les motivations principales pour les votants du 29 Mai 2005

Au moment de voter, quels sont les enjeux qui ont le plus compté pour vous ?

	Total des votants (en %)	Votes « oui »	Votes « non »	Votes blanc ou nul
La situation sociale en France	41	22	55	48
Le rôle de la France en Europe	26	39	17	17
La place de l'Europe dans le monde	24	51	4	7
Le contenu du texte de la constitution européenne	21	18	23	21
L'entrée possible de la Turquie	14	7	20	16
Les orientations, libérales ou sociales, de la politiques européenne	13	10	17	11
La mondialisation	11	10	11	12
Votre position à l'égard de J. Chirac et du gouvernement	8	6	10	7
L'élargissement de l'Europe à 25 pays	8	6	9	12
Les prises de position des partis et personnalités en faveur du « oui » ou du « non »	5	4	6	6
NSP	5	4	5	13

CSA, sondage de sortie des urnes.

▲ Source : CSA, octobre 2005

En outre, plusieurs mois après le vote référendaire en France, 43% des électeurs qui votent à gauche, 58% des électeurs du centre et une même proportion de ceux qui votent à droite de l'échiquier politique national se disaient encore défavorables à l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale du 1^{er} mai 2004⁴⁰.

Les raisons de cette attitude varient naturellement en fonction de l'affiliation partisane et idéologique : craintes de type culturaliste nourrissant une perception de l'élargissement comme menace de dilution de l'identité nationale chez les eurosceptiques à droite de l'échiquier politique ; crainte de l'affaiblissement et de la dilution du projet européen en vaste zone de libre-échange chez les europhiles du centre-droit et du centre-gauche ; craintes socio-économiques (angoisse du chômage et des délocalisations notamment) liées à un élargissement supposé introduire des éléments de concurrence perçus comme autant de menaces contre le « modèle social » français, arguments que l'on trouve plutôt à gauche de l'échiquier politique. Certains de ces éléments ont convergé, de manière parfois remarquable, pendant la campagne référendaire pour agglomérer les rejets de gauche et de droite de la Constitution européenne au point que « la demande de protection sociale par l'Etat entrainait en contact avec la demande de protection nationale par les frontières. La figure rhétorique du « plombier polonais » assurait la jonction entre ces deux registres, d'un côté le « national », de l'autre le « social »⁴¹.

⁴⁰ Eurobaromètre Flash 178, « Quelle Europe ? La construction européenne vue par les Français », mars 2006.

⁴¹ Cf. Dominique Reynié, « 29 mai 2005, un paysage dynamité », *Lettre de la Fondation Robert Schuman*, juin 2005 ; v. aussi id. *Le vertige social nationaliste. La gauche du non* (La table ronde, 2005).

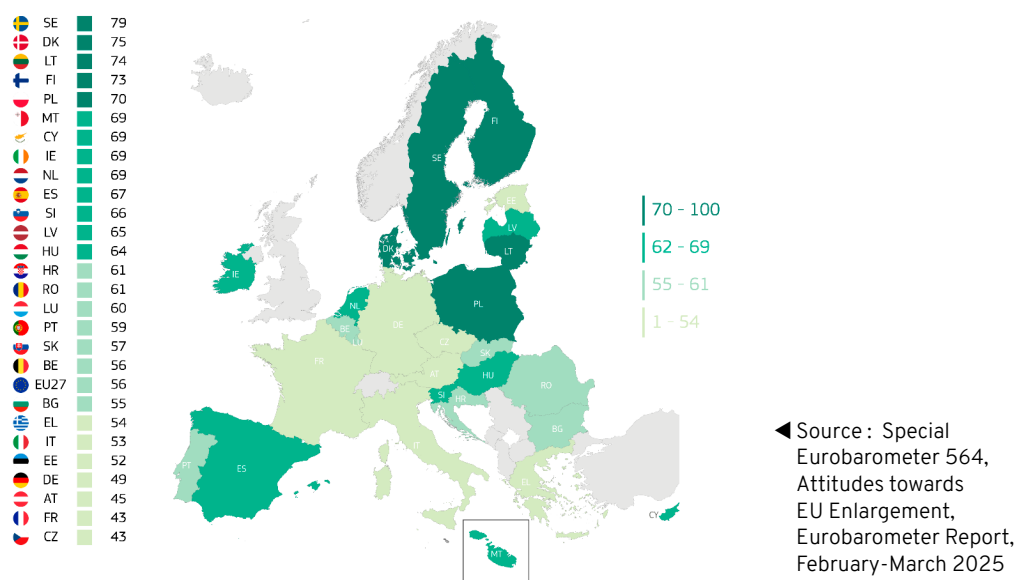
Ce vote avait ainsi révélé qu'une partie importante de l'opinion publique française était mal à l'aise dans l'Union élargie, et que de nombreux électeurs du « non » aient rejeté le traité constitutionnel pour dire « non » à l'entrée de la Turquie. Ce rejet s'était exprimé sur fond de craintes culturelles et identitaires mais aussi pour contester l'élargissement aux pays d'Europe centrale, orientale et baltique dont l'adhésion avait été effective un an auparavant avec des craintes fortes dans l'opinion publique en matière socio-économiques – risques de concurrence sociale et fiscale –, mais aussi stratégiques – risque de dilution de l'influence française dans une Union élargie à des pays fortement atlantistes.

I UN EUROSCEPTICISME TOUJOURS PERSISTANT VIS-À-VIS D'UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT

Vingt ans plus tard, la perspective d'une adhésion de la Turquie s'est singulièrement éloignée, pour des raisons qui tiennent autant aux choix d'Ankara qu'à l'attitude adoptée par les autorités françaises et communautaires. En même temps, l'UE s'est élargie à trois nouveaux pays depuis 2005 - Bulgarie et Roumanie en 2007, Croatie en 2013 – même si elle a connu un rétrécissement avec le Brexit (2016-2020). La guerre en Ukraine a ravivé la question de l'élargissement de l'UE (voir partie 2) et a conduit la France, comme tous les autres États membres de l'UE, à accorder le statut de candidat à l'Ukraine, mais aussi à la Moldavie et à la Géorgie⁴².

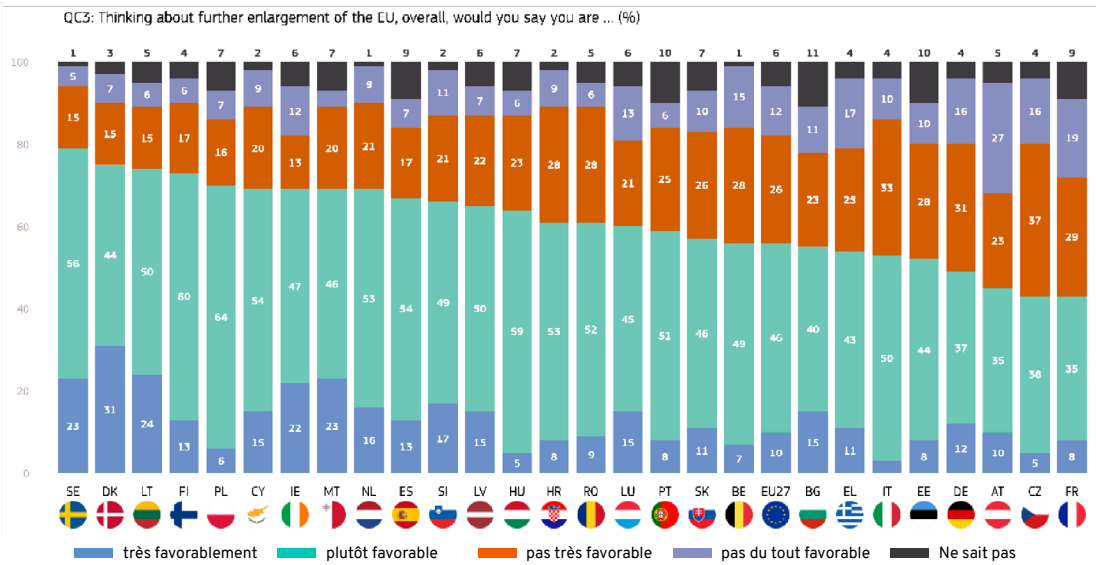
En lançant le projet de la Communauté Politique Européenne en mai 2022 et en prononçant son discours à Bratislava (voir partie 2), la France d'Emmanuel Macron a semblé vouloir rompre avec le discours traditionnel hexagonal vis-à-vis de l'élargissement et notamment vers l'Est du continent. Toutefois, l'opinion publique française reste l'une des plus sceptiques (voir carte ci-dessous), sinon la plus défiante (Tableau 2), au sein de l'UE vis-à-vis de la poursuite de l'élargissement de l'Union à d'autres pays.

CARTE. Soutien des opinions publiques nationales vis-à-vis de la poursuite de l'élargissement de l'UE à d'autres pays



⁴² Aujourd'hui, 9 pays sont candidats à l'adhésion à l'UE : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Moldavie, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie, Turquie et Ukraine. Le Kosovo est considéré comme un « candidat potentiel » : ce pays a déposé sa candidature, mais l'UE ne lui a pas encore accordé le statut officiel de candidat.

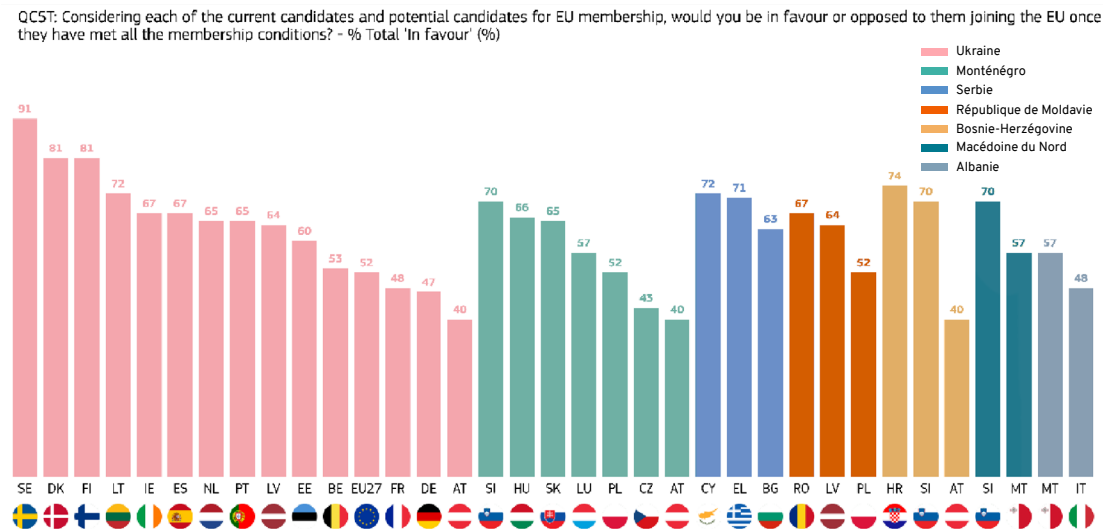
TABEAU 2. Soutien des opinions publiques nationales à la poursuite de l'élargissement de l'UE



▲ Source : Special Eurobarometer 564, Attitudes towards EU Enlargement, Eurobarometer Report, February-March 2025

Si on considère les réponses quant au soutien à l'adhésion pays par pays, les Français sont systématiquement plus nombreux à se déclarer (plutôt) contre, parfois dans des proportions importantes : par exemple pour le Kosovo, ils sont 51%, alors que seulement 33% se disent (plutôt) favorables. A une exception près : l'Ukraine (48% pour, 44% contre).

TABEAU 3. Soutien des opinions publiques nationales à la poursuite de l'élargissement de l'UE



▲ Source : Special Eurobarometer 564, Attitudes towards EU Enlargement, Eurobarometer Report, February-March 2025

Ce clivage se reflète dans les positionnements des partis politiques français. A titre d'exemple, l'analyse du vote à l'Assemblée nationale le 12 mars 2025 concernant l'amendement – déposé par Eric Ciotti⁴³ – visant à supprimer la mention d'une adhésion de l'Ukraine à l'UE dans la proposition de résolution européenne appelant au renforcement du soutien à l'Ukraine⁴⁴ montre un clivage net puisque, au total, sur les 245 députés ayant pris part au vote : 50% ont voté contre la suppression de la référence à l'adhésion de l'Ukraine à l'UE, 48% ont voté en faveur, et 2% se sont abstenus. Dans le camp de celles et ceux qui ont voté contre, on trouve : Ensemble pour la République, Horizons et Indépendants, Les Démocrates, LIOT, les Non-Inscrits, les Socialistes et apparentés et les Écologistes. Dans celui de celles et ceux ayant voté pour : Droite Républicaine, Gauche Démocrate et Républicaine, La France Insoumise, le Rassemblement National et l'UDR. Il est à noter toutefois que, lors du vote final sur cette résolution où l'Assemblée nationale « invite l'Union européenne et ses États membres à accompagner le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne et à faire en sorte qu'il aboutisse dans les meilleurs délais, dans le respect impératif des critères d'adhésion », 288 députés ont voté pour, 132 se sont abstenus et 54 ont voté contre.

Dans cette perspective, si l'évolution du discours politique français vis-à-vis de l'élargissement est réelle, celle-ci nécessite néanmoins d'engager un travail favorisant l'appropriation par l'opinion publique française de la nouvelle échelle continentale et de la nature géopolitique de l'Union européenne ce qui passe par la définition et l'énonciation d'un narratif renouvelé sur l'élargissement et l'échelle de la « Grande Europe » (voir partie 5). Ce serait d'autant plus important que l'hostilité à la candidature de la Turquie avait conduit en 2005 à une révision de la Constitution française et à l'insertion d'un article 88.5 prévoyant de soumettre à référendum obligatoire toute nouvelle adhésion à l'Union européenne, avec la Turquie en ligne de mire. Certes, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit la possibilité de remplacer le référendum par un vote de l'Assemblée nationale et du Sénat si chaque chambre votait une motion identique à la majorité des trois cinquièmes, mais le recours à cette méthode alternative de ratification paraît fort improbable⁴⁵.

⁴³ Ancien président du parti Les Républicains (LR), Eric Ciotti préside depuis 2024 l'Union des droites pour la République (UDR) et défend le rapprochement avec le Rassemblement national.

⁴⁴ L'intégralité du texte de cette résolution (telle qu'adoptée) est ici : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17t0070_texte-adopte-seance#. Le texte justifiant l'amendement en question est disponible ici : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/1001/AN/33>.

⁴⁵ Entré en vigueur en 2009, l'article 88.5 de la Constitution française est ainsi rédigé : « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République. Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89 ».

IV • Un débat public qui reste toutefois balbutiant : le positionnement des partis politiques français

Si le débat public au sujet de l'élargissement reste très limité en France à ce stade, à part l'évocation occasionnelle et générale de la perspective d'adhésion de l'Ukraine⁴⁶, il reflète bien un mélange entre les tropismes traditionnels et des réflexions récentes visant à repenser le processus d'adhésion. C'est particulièrement visible en analysant les programmes pour les élections européennes de juin 2024.

I L'ÉLARGISSEMENT ET LA RÉFORME DE L'UE DANS LA CAMPAGNE DES EUROPÉENNES 2024

Certes, lors de la campagne, la question de l'élargissement et des réformes institutionnelles qu'il conviendrait de mettre en place pour préparer une Union à plus de 30 Etats membres n'a été que très peu évoquée. On ne peut donc pas parler d'un réel débat public en France sur le futur élargissement aux Balkans occidentaux, ainsi qu'à l'Ukraine et la Moldavie. Mais les programmes des principaux partis (présentés ci-dessous dans l'ordre décroissant de suffrages obtenus) l'abordent en général et dessinent un clivage assez net entre :

- les partis qui présentent une attitude plus ou moins positive à l'égard de l'élargissement, en reprenant à leur compte l'idée d'une réforme institutionnelle préalable (de manière implicite pour Renaissance et ses alliés, explicite pour Place publique/Parti socialiste) et, parfois, en se tournant aussi vers des idées innovantes quant à l'organisation du processus d'élargissement (Les Écologistes) ;
- les partis qui refusent l'élargissement, de manière absolue (Rassemblement national, Reconquête) ou de manière conditionnelle (avec des exigences différentes entre l'extrême gauche et la droite) à minima à court ou moyen terme (La France Insoumise (LFI), Les Républicains (LR)). Notons que le score cumulé aux élections européennes de 2024 du premier groupe représentait 33,93%⁴⁷, celui du second groupe 53,98% - même si au sein de ce dernier il convient de distinguer le refus de principe de l'élargissement, ancré dans une attitude nationaliste et eurosceptique dure (Rassemblement national (RN), Reconquête, 36,84%) de celui plus « temporaire » et adossé à une attitude ambivalente (LR, 7,25%) et de celui lié au rejet du modèle économique et social de l'UE (LFI, 9,89%).

— Le Rassemblement national : refus de tout élargissement

Le programme du Rassemblement national (affiliation européenne : Patriotes pour l'Europe, 31,37%) pour les élections européennes 2024 est un document succinct (moins de 10 pages), intitulé « La France revient, l'Europe revit. Notre projet pour une Europe des nations ». A plusieurs reprises, le refus de tout élargissement est évoqué (par ex. dans le passage « Lutter contre la concurrence déloyale au sein du marché unique » où le RN s'engage à « refuser l'élargissement de l'UE aux Balkans, à la Turquie et à l'Ukraine, qui ruinerait notre agriculture et exercerait une pression à la baisse sur le salaire des Français ». La question d'une réforme institutionnelle visant à adapter l'UE aux futurs élargissements tout en s'inscrivant dans la continuité des traités précédents ne se pose pas vraiment, dans la mesure où le RN porte le projet d'une rupture radicale avec le modèle de la construction européenne

⁴⁶ Ce qui explique peut-être la spécificité évoquée ci-dessus, à savoir que l'Ukraine soit le seul pays candidat pour lequel les Français favorables à son adhésion sont plus nombreux que ceux qui s'y opposent ?

⁴⁷ Soit bien moins que la proportion des Français qui seraient favorables à l'élargissement, selon l'Eurobaromètre de septembre 2025 (43%)

qui s'est développé depuis les années 1950 : « bâtir une Alliance européenne des nations : une organisation de coopération au service des peuples, respectueuse de la démocratie et des souverainetés nationales, utile aux États par le développement de projets à la carte adaptés aux besoins des pays ».

— Coalition présidentielle : pas de mention explicite

La liste « Besoin d'Europe » (portée par une coalition de partis soutenant le Président de la République, affiliation européenne : à savoir Renaissance, Mouvement démocrate, Horizons, UDI et Parti radical, Renew, 14,6%) a publié un document plutôt succinct, intitulé « Notre projet » et structuré en 48 propositions. A aucun moment la question des élargissements à venir n'est évoquée. La réforme des institutions n'est abordée qu'à travers la proposition n°40, où apparaît l'élément fréquemment utilisé en France pour évoquer le lien entre l'élargissement et la réforme institutionnelle – le renforcement du recours à la majorité qualifiée : « Rendre les institutions européennes plus efficaces et démocratiques : la majorité qualifiée plutôt que l'unanimité (sanctions, fiscalité, État de droit).

— Le centre-gauche pro-européen : un élargissement qui va de pair avec une réforme de l'UE

Le programme de la liste « Réveiller l'Europe » (affiliation européenne: Place publique et Parti socialiste, S&D, 13,83%) est présenté sous forme de 338 propositions. L'élargissement est évoqué à travers les propositions 306-309, regroupées sous le titre « Achèvement la réunification du continent européen ». Le texte porte une vision positive de l'élargissement qui est une « nécessité » et un « investissement stratégique dans notre sécurité, une victoire géopolitique contre des puissances qui mènent sur ces territoires des opérations d'ingérence et font courir un fort risque de bascule et de bouleversement politique, social et économique ». Le lien entre l'élargissement et une réforme globale de l'Union est directement établi : « en transformant notre Union, ses institutions comme ses politiques structurelles, pour permettre cet élargissement qui ne doit menacer ni la politique de cohésion, ni la PAC qui doit être radicalement refondée. Toutes les nouvelles politiques décidées d'ici à 2027 devront s'inscrire dans la perspective de ce futur élargissement ». La proposition 309 va dans le même sens : « en faisant de 2030 l'année du grand traité de réunification du continent européen qui sera aussi un traité d'approfondissement, d'avancée fédérale et de démocratisation de l'Union européenne, le moment constituant dont l'Europe a besoin ». Dès lors, les propositions qui abordent des questions institutionnelles se réfèrent à l'objectif de « démocratisation » de l'UE, sans évoquer l'élargissement – y compris sur des sujets où, souvent, le lien avec ce dernier est mis en avant (par ex. « Nous défendrons la fin de l'unanimité (...) et le passage à la majorité qualifiée au sein du Conseil »).

— La France insoumise : pas d'élargissement sans harmonisation préalable

Le « Programme de l'union populaire », un document d'une centaine de pages publié par la France insoumise (affiliation européenne : La Gauche – GUE/NGL, 9,89%), cite parmi ses « mesures-clés » la volonté de « refuser tout nouvel élargissement de l'Union européenne, notamment à l'Ukraine, tant qu'une harmonisation écologique, sociale, fiscale et des droits humains n'a pas été menée ». Il esquisse l'idée de proposer aux pays candidats une alternative à l'adhésion : « Offrir un cadre institutionnel stable afin de permettre le renforcement des coopérations au-delà de l'Union européenne avec l'ensemble des États européens, notamment les pays des Balkans occidentaux ». Dès lors, les quelques passages qui abordent les questions institutionnelles ne s'inscrivent pas dans une logique d'adaptation des institutions de l'UE à l'augmentation du nombre des États membres. Même le thème de la majo-

rité qualifiée est abordé dans une optique différente (LFI souhaitant « conserver l'unanimité au Conseil pour les questions de politique étrangère et de défense et passer à la majorité qualifiée uniquement sur les sanctions ciblées contre les personnes responsables de violations des droits humains afin de ne pas être prisonnier du chantage au veto d'autocrates comme Orbán refusant de respecter les règles européennes sur l'État de droit »).

— Les Républicains : pas d'élargissement à court et moyen termes

Dans le programme détaillé – d'une cinquantaine de pages – Les Républicains (affiliation européenne : LR, PPE, 7,25%) n'évoquent qu'une fois et brièvement la question de l'élargissement, pour l'écarter de manière catégorique : « L'Union européenne ne peut clairement pas assumer aujourd'hui de nouveaux élargissements qui affaibliraient le projet européen. Il faut consolider l'Europe, pas l'élargir. L'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie et les pays des Balkans occidentaux doivent être arrimés à l'Europe par des partenariats solides et par le développement du statut d'État associé à l'Union européenne, pas par des élargissements. Les négociations d'adhésion avec la Turquie doivent prendre fin une bonne fois pour toutes. » La question des réformes institutionnelles n'est pas abordée, à l'exception de quelques propositions visant à diluer les prérogatives de la Commission européenne, qui relèvent des préoccupations quant au respect du partage des compétences entre l'Union et les États membres, pas de la question du nombre de ces derniers.

— Les Écologistes : fédéraliser l'UE pour l'élargir

La liste « Europe Ecologie » (affiliation européenne : Les Écologistes, Verts-ALE, 5,5%) a présenté un programme très détaillé (près de 170 pages), structuré en 8 chapitres, dont le dernier est intitulé « Faire de l'Europe une démocratie efficace et actrice de la paix dans le monde » et organisé en 3 sections, dont la première aborde directement la question de l'élargissement et de la réforme institutionnelle (« 8.1. Parvenir à une démocratie fédérale capable d'accueillir de nouveaux membres »), en plaidant pour la création d'une « République fédérale européenne ». Le lien entre la réforme institutionnelle et l'élargissement est fait d'emblée, en reprenant les éléments classiques : « La réforme du fonctionnement de l'UE est rendue d'autant plus nécessaire qu'elle doit être prête à accueillir de nouveaux États membres notamment avec l'abandon du droit de veto au Conseil pour éviter les blocages institutionnels ou encore la règle d'un Commissaire par État Membre. Il faut donc adapter nos règles de fonctionnement. » L'originalité de ce programme tient à son évocation résolument positive des adhésions à venir : « L'accueil de nouveaux pays au sein de notre Union est un formidable moyen pour étendre les standards de libertés fondamentales, de démocratie et de droits humains, au bénéfice de ces futur-e-s citoyen-ne-s européen-ne-s. (...) Nous ne devons jamais oublier ce que ces pays candidats peuvent nous apporter en termes de renaissance de la démocratie et des valeurs de l'Europe, mais aussi de capacité de résilience agricole ou militaire. » Par ailleurs, plusieurs propositions sont formulées quant à la réforme du processus d'élargissement lui-même (abandon de l'unanimité pour les étapes intermédiaires du processus, des éléments relevant de la logique d'une « adhésion graduelle »).

— Reconquête : pour un démantèlement de l'UE

Dans son document d'une quinzaine de pages, intitulé « Notre projet pour l'Europe des nations et de la civilisation » la liste du parti d'extrême-droite Reconquête ! (affiliation européenne : ECR, 5,47%) évoque l'élargissement à trois reprises : deux fois pour exprimer le « refus de tout élargissement de l'UE » et une fois pour déplorer que l'UE se soit « élargie de manière rapide et déraisonnable à des pays ayant de très profondes disparités économiques et sociales avec les pays d'Europe

occidentale ». Le projet développe une logique de rupture radicale avec la forme que l'intégration européenne poursuit depuis ses débuts, se situant donc bien au-delà du débat sur des adaptations des institutions aux éventuels futurs élargissements : suppression de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), instaurer la primauté du droit national sur le droit de l'UE ou encore « engager une refonte des traités européens pour que les États membres puissent participer, entrer et sortir des coopérations européennes de manière plus souple et démocratique ».

I L'ÉLARGISSEMENT ET LA RÉFORME DE L'UE DANS LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Au-delà de la campagne des élections européennes de 2024, la vie politique française n'a offert que peu d'occasions permettant de développer un débat politique sur l'élargissement et par là y intéresser et sensibiliser l'opinion publique. Le thème a toutefois fait objet de quelques travaux parlementaires lors de la 16^e législature (2022-24) et, dans une encore moindre mesure, aussi lors de la 17^e (en cours).

— L'élargissement au prisme de la question du soutien à l'Ukraine

À ce stade, lors de la législature en cours, le débat en séance plénière le plus notable eut lieu lors de l'examen de la résolution au sujet du soutien apporté à l'Ukraine le 12 mars 2025 (voir partie 3), précédé par un débat en Commission des affaires étrangères le 19 février 2025⁴⁸. Si l'essentiel de ces débats était consacré à la situation spécifique de l'Ukraine et à la question du soutien que la France et l'UE lui apportent, et ne touchait que marginalement la question d'élargissement, c'est notamment du côté des opposants de principe à ce dernier qu'un certain nombre de déclarations fortes ont été faites. Ne citons ici que deux exemples : « Nous sommes opposés à tout élargissement de l'Union européenne et donc, de facto, contre le processus d'adhésion de l'Ukraine, a fortiori si ce processus est accéléré. » (Alexandra Masson, RN). « Le groupe La France insoumise n'est pas favorable à un élargissement de l'Union européenne tant que nous n'avons pas les capacités d'effectuer une harmonisation fiscale et sociale. Nous savons qu'une adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne mettrait davantage en danger notre agriculture et nos agriculteurs en France. » (Sophia Chikirou, LFI – qui à un autre moment qualifie l'élargissement de l'UE de « logique impérialiste »).

— Le débat sur l'élargissement dans le sillage des travaux de la conférence sur l'avenir de l'Europe

Lors de la législature 2022-24, le moment le plus notable est sans nul doute le débat sur une « résolution européenne relative aux suites de la conférence sur l'avenir de l'Europe » qui s'est tenu à l'Assemblée nationale le 28 et le 29 novembre 2023. C'est en amont de cette résolution que le rapport Bourlanges, évoqué ci-dessus, a été rédigé, débattu et adopté en Commission des affaires étrangères. Adoptée par l'Assemblée nationale par 72 voix contre 46 (et 5 abstentions ; soit seulement 123 députés sur 577 ont pris part à ce vote)⁴⁹, cette résolution qualifie l'élargissement d' « impératif catégorique de l'Union européenne dans les prochaines années » qui toutefois « doit prendre en compte les modifications structurelles intervenues dans la vie de l'Union » et considère que « l'Union européenne doit s'adapter aux exigences institutionnelles posées par l'accroissement du nombre de ses États membres conformément aux critères dits de Copenhague de 1993 et au

⁴⁸ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_afetr/I17b1001_rapport-fond#

⁴⁹ Pour : 47 Renaissance, 21 MoDem, 2 PS, 1 Horizon, 1 LIOT. Contre : 25 RN, 20 LFI, 1 NI. Abstention : 5 LR

principe selon lequel est prise en considération sa capacité à accueillir de nouveaux membres ». La résolution « souligne la nécessité de réformer la procédure d'adhésion à l'Union européenne, de manière à la rendre plus progressive et plus flexible grâce à une nouvelle méthodologie » selon une logique d'« adhésion graduelle ». Elle évoque aussi deux éléments concrets habituels quant à la réforme institutionnelle : « améliorer le processus de décision au Conseil en mettant fin au système actuel fondé sur l'unanimité et à y substituer la majorité qualifiée dans tous les domaines des politiques européennes, à l'exception des décisions concernant l'admission de nouveaux États membres ». Et « une réforme du mode de composition de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne, afin d'assurer un juste équilibre entre les principes d'égalité des États et des citoyens »⁵⁰.

Le débat au sujet de cette résolution a donné lieu à des prises de position cohérentes avec les éléments déjà évoqués : du côté des partis soutenant le Président de la République, on observe que « les modalités de prise de décision en Europe doivent par ailleurs être réformées sans tarder. (...) La nécessité de prendre des décisions à l'unanimité sur les questions touchant à la fiscalité et à la politique étrangère est, à nos yeux, un facteur bloquant. (...) Il me semble que les deux domaines où l'unanimité doit rester la règle sont la politique d'élargissement de l'Union, qui doit continuer d'obtenir l'assentiment de l'ensemble des États, et les changements que certains voudraient instaurer au sujet des valeurs fondamentales de notre Union. (...) Deux erreurs doivent être évitées. La première consisterait (...) à ne rien faire et à laisser les Balkans, l'Ukraine ou la Moldavie patienter, en nous contentant de leur donner des perspectives assez lointaines. (...) La deuxième erreur consisterait à élargir l'Union européenne sans condition et sans la réformer, au prétexte que c'est notre intérêt géopolitique ou que nous le devons à la Moldavie ou à l'Ukraine, du fait de leur combat acharné pour leur liberté, leur souveraineté et les valeurs européennes. Élargir sans réformer, ce serait nous condamner à l'impuissance et aggraver les pesanteurs que nous connaissons. On ne peut pas se payer le luxe de fonctionner à trente ou trente-cinq comme nous peinons déjà à fonctionner à vingt-sept. » (Pieyre-Alexandre Anglade, Renaissance). On en appelle à des « réformes institutionnelles visant à augmenter le nombre de domaines dans lesquelles les décisions sont prises à la majorité qualifiée (...) et de renforcer l'efficacité et la transparence de l'exécutif européen », ainsi qu'à « réformer les institutions européennes avant d'élargir la communauté à de nouveaux membres, pour permettre aux processus décisionnels de l'UE d'être plus efficaces, plus transparents et plus inclusifs à vingt-huit, vingt-neuf ou trente pays membres qu'ils ne le sont aujourd'hui pour vingt-sept. » (Stéphanie Kochert, Horizons). La représentante du gouvernement, Chrysoula Zacharopoulou (Renaissance) déclare, quant à elle, que « la France est favorable à explorer, dans plusieurs domaines, le passage à la règle de la majorité qualifiée, selon des conditions bien définies », en évoquant l'exemple de la PESC et de la fiscalité. En revanche, elle plaide pour le maintien de l'unanimité « dans d'autres domaines tels que la politique de sécurité et de défense commune ou l'élargissement ».

Du côté des oppositions, le Rassemblement national réitère son refus de « tout assouplissement du principe de l'unanimité, que ce soit sur des sujets environnementaux, migratoires, sécuritaires ou en matière d'élargissement » et d'un « élargissement sans fin de l'Union européenne, véritable folie au coût faramineux dont les Français ne veulent pas » (Kévin Pfeffer, RN). De son côté, la France insoumise affirme qu'« il ne peut y avoir d'élargissement sans harmonisation sociale, fiscale et environnementale au sein de l'Union » (Nadège Abomangoli, LFI). Les

⁵⁰ L'intégralité du texte de la résolution peut être consulté ici : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/I16t0197_texte-adoptee-seance#.

Républicains (Pierre-Henri Dumont) expriment leur opposition « à tout élargissement de l'Union avant une réforme institutionnelle, considérant que cela peut difficilement se faire conjointement. Comme l'a rappelé l'ancien premier ministre Édouard Balladur⁵¹ (...) : "Mieux vaut stopper la fuite en avant et se mettre d'abord au clair avec nos partenaires sur nos objectifs à long terme" ». Ils invitent aussi à ce que le passage à la majorité qualifiée « ne soit pas systématique, mais au cas par cas selon les sujets ». Et ils considèrent « inacceptable que la France abandonne son commissaire européen de plein droit et de plein exercice ».

L'opposition du centre-gauche, quant à elle, défend une position relativement proche de celle du gouvernement : « l'intégration de pays dans une Union qui compterait trente-cinq membres ou plus ne pourra se faire, selon nous, sans une réforme d'ampleur des institutions européennes. (...) [la résolution] va dans le bon sens et décrit clairement la nature graduelle souhaitable du prochain processus d'élargissement. » (Alain David, PS). Une tonalité similaire du côté des Ecologistes qui disent avoir « toujours souhaité aller vers une intégration européenne plus large, mais nous nous interrogeons sur les risques d'une adhésion trop rapide » (Aurélien Taché).

— Débat en commission sur l'adhésion des Balkans occidentaux

Un rapport d'information sur l'évolution des négociations d'adhésion entre les pays des Balkans occidentaux et l'Union, rédigé par Pierre-Henri Dumont (LR) et Liliana Tanguy (Renaissance) a été mis au débat au sein de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 10 avril 2024⁵². Le rapport affirme que « l'élargissement de l'Union aux pays des Balkans est une perspective inéluctable », mais également que « [les rapporteurs] souhaitent ici affirmer leur conviction qu'il ne saurait y avoir de nouvel élargissement, aux pays des Balkans comme à tout autre pays tiers, sans réforme préalable profonde de l'organisation et du fonctionnement des institutions européennes. » Le rapport n'avait pas pour mission d'explorer le fond de la question de cette réforme institutionnelle, il se limite donc à résumer les propositions du « Rapport des Douze » (cf. ci-dessus), sans les commenter. S'agissant d'un simple rapport d'information, le débat a été moins conflictuel, mais il a permis notamment aux députés de LFI et du RN de réitérer leur opposition de principe à l'élargissement. Ce n'est pas par hasard du reste que l'opposition vienne de deux partis politiques qui, avant l'intervention militaire en Ukraine, n'hésitaient pas à souligner leur sympathie pour la Russie : le RN en soutien au régime « fort » incarné par Poutine et LFI en sympathie avec une Russie qui s'oppose à l'ordre libéral international incarné par l'Occident.

Les prises de position des partis politiques sur le sujet de l'élargissement de l'UE et sur le besoin de ses réformes qui en découleraient restent donc rares et assez générales, ou bien se limitant à la répétition de quelques exemples classiques (majorité qualifiée, nombre de commissaires), eux aussi évoqués en général de manière vague. Cette situation montre que, comme déjà en amont de celui de 2004, les élites politiques françaises peinent, mises à part celles qui expriment un refus radical, à formuler un récit politique sur l'élargissement audible, crédible et convaincant.

⁵¹ Cf. la note pour la Fondapol évoquée ci-dessus.

⁵² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/duel/116b2467_rapport-information

V • Porter un nouveau récit politique sur l'élargissement⁵³

I DÉPASSER L'OPPOSITION ENTRE «APPROFONDISSEMENT ET ÉLARGISSEMENT»

Penser l'avenir géopolitique de l'Union et projeter une Europe plus souveraine et autonome à l'égard d'autres puissances, ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur son échelle pertinente d'intégration et donc sur l'élargissement. Au contraire, ce processus, déjà contrecarré par le Brexit, mérite d'être expliqué au grand jour, remis en perspective et même renommé. L'entrée de nouveaux membres dans l'Union est mal comprise et mal acceptée par les opinions, notamment en France. L'élargissement doit s'accompagner d'un récit politique. Sa meilleure acception requiert le dépassement de conceptions profondément erronées mais très ancrées ainsi qu'une connaissance plus fine de « l'Est » et des Balkans et de leurs manières d'appréhender ce qui, avant tout, représente une entreprise d'unification de l'Europe.

Alors que les chocs auxquels ont été confrontés l'UE et ses Etats membres ces dernières années mettent en évidence les limites de la gouvernance européenne, les opinions nourrissent en France l'idée plus générale selon laquelle les difficultés de l'UE trouveraient leur origine dans la rupture entre la dynamique voire l'accélération de l'élargissement et l'essoufflement progressif de l'approfondissement⁵⁴. L'opposition entre « approfondissement et élargissement » est fortement propagée en France⁵⁵. Sans nier la réalité des défis socio-économiques, stratégiques et identitaires qui ont accompagné les élargissements passés, en particulier ceux vers les pays centre et est-européens, il convient de rappeler l'objectif de la construction européenne afin de mieux rendre compte du sens même du processus d'« élargissement ». Le moment fondateur de la construction européenne repose sur la volonté de réconciliation entre l'Allemagne et ses voisins. Le contexte des années 1950 a limité cette volonté à ses seuls voisins occidentaux, alors qu'en l'absence du rideau de fer, la Pologne et la Tchécoslovaquie auraient pu possiblement participer au processus lancé par la Déclaration Schuman, au même titre que la France ou les pays du Benelux. L'exclusion des pays d'Europe centrale du processus d'intégration européenne était purement conjoncturelle aux yeux des « pères fondateurs »⁵⁶.

C'est dans cette perspective stratégique très claire que la logique de réconciliation fondatrice a été remise en œuvre depuis la fin de la guerre froide ouvrant ainsi la perspective d'une réunification de tout le continent. Avec les élargissements, l'Union

⁵³ Les analyses qui suivent reprennent et développent des arguments qui ont été présentés initialement dans plusieurs articles co-écrits par les auteurs et notamment dans : Thierry Chopin, Lukas Macek, Sébastien Maillard, « L'élargissement, de la fatigue à l'élan », *Esprit* n° 508, Avril 2024, p. 59-67 ; Thierry Chopin, Lukas Macek, Sébastien Maillard, Jacques Rupnik, « L'Europe d'après. Pour un nouveau récit de l'élargissement », *Esprit*, mai 2020.

⁵⁴ Voir Lukas Macek, *L'élargissement met-il en péril le projet européen?*, La documentation française, Réflexe Europe, coll. « Débats », 2011.

⁵⁵ Voir par exemple Sylvie Goulard (op. cit.).

⁵⁶ Robert Schuman écrivait dans un article publié dans la revue *France Forum* en novembre 1963 : « Nous devons faire l'Europe non seulement dans l'intérêt des peuples libres, mais aussi pour pouvoir y accueillir les peuples de l'Est qui, délivrés des sujétions qu'ils ont subies jusqu'à présent, nous demanderaient leur adhésion et notre appui moral. Depuis de longues années nous avons douloureusement ressenti la ligne de démarcation idéologique qui coupe l'Europe en deux. Elle a été imposée par la violence. Puisse-t-elle s'effacer dans la liberté ! Nous considérons comme partie intégrante de l'Europe vivante tous ceux qui ont le désir de nous rejoindre dans une communauté reconstituée. Nous rendons hommage à leur courage et à leur fidélité, comme à leurs souffrances et à leurs sacrifices. Nous leur devons l'exemple d'une Europe unie et fraternelle. Chaque pas que nous faisons dans ce sens constituera pour eux une chance nouvelle. Ils auront besoin de nous dans l'immense tâche de réadaptation qu'ils auront à accomplir. La Communauté européenne doit créer l'ambiance pour une compréhension mutuelle, dans le respect des particularités de chacun ; elle sera la base solide d'une coopération féconde et pacifique. Ainsi s'édifiera une Europe nouvelle, prospère et indépendante. Notre devoir est d'être prêts ».

européenne a cherché à réaliser l'objectif initial de la construction européenne, étendant son espace de paix et de prospérité aux pays d'Europe méditerranéenne, centrale, orientale, baltique, et, progressivement, balkanique.

À travers cette réconciliation, qui vise à la fois celle de chaque pays avec ses voisins et celle du continent entier, la construction européenne a été productrice de paix, de stabilité et de prospérité. L'élargissement a été l'outil le plus efficace de la « politique extérieure » de l'Union, en tant que vecteur de réformes encourageant la démocratisation, la stabilisation et le développement dans les pays en transition. Certes, ce processus n'est ni automatique, ni linéaire, comme en attestent les divers exemples de « régression démocratique » en Hongrie, en Pologne (à l'époque du gouvernement Droit et Justice) et en Slovaquie, mais même en tenant compte de ces situations, la comparaison entre la région qui a pleinement bénéficié de la dynamique européenne (les pays d'Europe centrale et orientale), celle qui n'en a bénéficié qu'imparfaitement (les Balkans occidentaux) et celles qui en a été pratiquement exclus (les pays du Partenariat oriental) parle d'elle-même. Or, ce potentiel transformateur fondamentalement positif de l'élargissement reste pleinement actuel. La perspective d'adhésion à l'UE est le moyen le plus efficace de la pacification durable des Balkans occidentaux⁵⁷ mais aussi du voisinage oriental. Toutefois, la perception qui tend à dominer en France est très éloignée de cette interprétation positive. Il s'y ajoute une forte méconnaissance des Balkans et des représentations sociales qui associent la région au crime organisé, aux mafias, au risque de dumping social et à l'accroissement des migrations, sans toujours avoir en tête que les pays candidats de cette zone ne représentent que 16 millions d'habitants et que les flux migratoires depuis cette région vers l'UE sont déjà très importants – et d'ailleurs souvent encouragés par les politiques migratoires des États membres⁵⁸. Malheureusement, la politique de la France a pu parfois s'aligner sur cette vision, et par là la légitimer.

I L'ÉLARGISSEMENT, COMPOSANTE DE LA « PUISSANCE » EUROPÉENNE À L'ÉCHELLE MONDIALE

L'approfondissement sans l'élargissement serait non seulement un contresens par rapport à l'idée même de la construction européenne telle qu'elle a été conçue en 1950, mais aussi une manière certaine de rendre ce projet insignifiant à l'échelle du monde actuel. Suivant les travaux de Michel Foucher, quatre échelles doivent être clairement distinguées pour réfléchir à la construction européenne⁵⁹ : l'Europe des « pères fondateurs » qui correspond grosso modo à l'Europe « carolingienne » ; depuis 1989 et ses conséquences jusqu'à l'élargissement de 2004-2007, l'échelle de référence est l'Europe « continentale », avec la question des relations avec la Russie ; la question complexe posée par la Turquie conduit également à retenir comme autre échelle de référence la « dimension euro-méditerranéenne », incontournable de surcroît en raison de la question migratoire ; enfin, les enjeux de sécurité majeurs aux Proche et Moyen Orients, mais aussi en Asie ainsi que l'avenir incertain de l'atlantisme suite au retour de Donald Trump à la Maison Blanche, révèle aux Européens que l'« échelle mondiale » est une dimension pertinente aussi pour eux. La constitution d'une Union européenne comme acteur stratégique, empêchée selon

⁵⁷ Cf. Pierre Mirel, « Balkans occidentaux-Union européenne : entre cohésion interne et stabilité extérieure », *Question d'Europe*, n°480, Fondation Robert Schuman, 9 juillet, 2018.

⁵⁸ Au point que l'un des problèmes majeurs de ces pays est la fuite massive des cerveaux et notamment des jeunes, stimulée par le manque de perspectives positives, en absence notamment d'un avenir européen crédible et raisonnablement proche. Le retour de celle-ci serait sans doute la meilleure façon d'y répondre. Cf. par exemple ce commentaire publié par le think tank bruxellois Carnegie Europe : <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2021/03/the-eu-is-a-dishonest-broker-on-western-balkan-demographics?lang=en>

⁵⁹ Michel Foucher, *Le retour des frontières*, Editions du CNRS, 2016 et du même auteur *L'obsession des frontières*, Perrin, 2007.

certain par l'élargissement, justifie au contraire ce dernier, en tant qu'il permet de donner à l'Union la taille critique et le poids (économique, démographique, politique) nécessaires pour peser à l'égal des autres pôles de puissance dans les affaires du monde. En effet, se replier sur la première échelle équivaut à réduire sérieusement son poids par rapport à la deuxième et à la troisième et, en réalité, certainement renoncer à toute ambition visant à faire advenir l'Union au niveau de la quatrième échelle, celle d'un rôle mondial significatif. Il s'agit d'un contresens par rapport à l'idée originelle des « pères fondateurs », qui souhaitaient prémunir l'Europe contre l'insignifiance géopolitique⁶⁰ qui a été, par ailleurs, aussi une obsession du général de Gaulle. C'est en assumant un discours politique clair et volontariste reconnaissant qu'élargir et approfondir l'intégration européenne constituent deux facettes inséparables de la même ambition, qu'on pourrait peut-être enfin dépasser le vieux clivage français entre les pères fondateurs et les gaullistes. Si Emmanuel Macron répète que tout nouvel élargissement doit être précédé d'une réforme de l'UE au lieu de dire qu'ils devraient se faire en parallèle, il porte un discours très « français »⁶¹. Il fait écho aux critiques classiques dans notre pays contre les précédents élargissements, qui ont accru la concurrence économique et sociale au sein de l'UE, mais aussi et surtout battu en brèche la préférence hexagonale pour une « petite Europe » conçue comme une « France en plus grand ». Cela entretient l'une des ambiguïtés qui caractérisent la politique européenne de la France depuis plusieurs décennies. Il serait aujourd'hui préférable d'atténuer cette ambiguïté et de promouvoir une relation plus lucide entre les Français et l'UE, qui ne soit pas uniquement fondée sur un désir de projection des conceptions françaises au niveau européen mais sur la recherche patiente de compromis constructifs avec nos partenaires.

I L'ÉLARGISSEMENT NE PARALYSE PAS L'UE

La préférence française pour une « petite Europe » s'appuie sur l'idée selon laquelle l'élargissement empêcherait la prise de décisions dans l'Union. Considérer que le passage à 28 Etats membres (27, après le Brexit) s'est traduit par un blocage de la machine communautaire relève de ces évidences entendues de manière récurrente sans jamais qu'elles soient interrogées. Le consensus supposé « facile⁶² » à obtenir à Six, difficile à 15, serait devenu impossible à 25 ou 27 : simple question d'arithmétique. Or, les gouvernements des 15 ont échoué à Nice, là où les 25 ont réussi à Rome en 2004 avec un accord sur le projet de traité constitutionnel. La négociation des perspectives financières 2007-2013, 2013-2020 et 2020-2027 n'ont pas été ni plus longues, ni plus difficiles que par le passé. Quelle que soit l'institution examinée, le diagnostic reste le même : la machine communautaire fonctionne sans que le passage de 15 à 27 n'ait débouché sur une cacophonie ingérable d'intérêts

⁶⁰ Cf. par exemple Paul Reuter, l'un des rédacteurs de la déclaration Schuman, quand il déclarait : « la paix ne peut être que renforcée par la création d'une Europe unie ; (...). Par-là, on veut dire que la volonté de paix qui réside dans chacun des Etats européens pris isolément est impuissante, faute pour chacun de ces Etats d'atteindre un volume de puissance à l'échelle du monde », in La CECA, Paris, Sirey, 1953, p. 31.

⁶¹ Le positionnement français sur l'élargissement est d'autant plus déroutant que la réforme des institutions européennes a été largement engagée depuis le Traité de Nice en 2000, et que rien n'empêche de la poursuivre en menant en parallèle des négociations d'adhésion.

⁶² Pourtant, même à Six, le projet européen a connu des échecs retentissants : la non-ratification du traité sur la Communauté européenne de défense, la crise de la chaise vide ou... le blocage pendant une dizaine d'années, du premier élargissement. Par ailleurs, les *Mémoires* de Jean Monnet fournissent de nombreux autres exemples qui relativisent fortement l'idée selon laquelle décider à six aurait été « facile ».

inconciliables⁶³. C'est même une caractéristique forte de l'UE de produire une forte adaptabilité institutionnelle à chaque élargissement.

Les « nouveaux » États membres, malgré un discours politique parfois revendicatif, n'en ont pas moins été durablement marqués par l'expérience du processus d'assimilation de l'acquis communautaire. Cette situation des États centre et est-européens les a conduits à adopter une certaine forme de mimétisme par rapport aux « anciens », la Hongrie de Orbán constituant le seul contre-exemple durable (mais pas à propos de l'élargissement : le premier ministre hongrois ne cesse de dire qu'il soutient le futur élargissement, sauf à l'Ukraine en raison de sa relation privilégiée avec la Russie de Poutine). De surcroît, l'UE à 15, de la Finlande au Portugal et de l'Irlande à la Grèce présentait déjà un très large éventail d'options, de nuances, d'intérêts et de préférences nationales diverses. Les États membres d'Europe centrale et orientale ont rarement accru l'hétérogénéité des positions au sein de l'Union ; ils s'allient volontiers avec tel ou tel « ancien ». Le phénomène constaté n'est donc pas un blocage du processus décisionnel, mais plutôt une transformation des rapports de force sur de nombreux dossiers : énergie, défense, Russie, etc.

Il ne s'agit pas de nier les difficultés qui peuvent se cristalliser autour des États membres qui ont rejoint l'Union après 2004. Mais il faut ramener ces difficultés à leur juste proportion : il serait miraculeux que le passage de plusieurs décennies de totalitarisme à la démocratie se fasse sans la moindre réaction, sans aucun moment de stagnation ou de régression – a fortiori dans un contexte où le modèle de la démocratie libérale connaît une crise globale de légitimité, y compris dans des pays où son enracinement est le plus profond. En effet, il ne faut pas succomber à l'illusion d'une spécificité exclusivement centre-européenne des phénomènes qui peuvent inquiéter aujourd'hui dans tel ou tel pays : la tentation « illibérale », la résurgence des nationalismes, la radicalisation et la brutalisation des discours politiques sont un défi lancé aujourd'hui à toutes les démocraties occidentales⁶⁴. Les Européens de l'Ouest seraient bien inspirés de plus souvent réexaminer leurs propres histoires de l'accès à la démocratie et de ne pas fermer les yeux devant les ferments de régression que leurs propres systèmes politiques recèlent aujourd'hui. Par ailleurs, l'élargissement devient un bouc commissaire commode face à des phénomènes nettement plus significatifs. D'une part, l'UE d'aujourd'hui affiche des ambitions plus fortes et se confrontent à des thématiques politiquement bien plus délicates, notamment les sujets régaliens, que les Communautés du « bon vieux temps ». Pourtant, à 27, l'Union a su traverser la violente crise économique de 2008, sans régression protectionniste majeure. Elle a su – avec difficulté, de mauvaise grâce et d'une manière parfois critiquable – régler l'immense défi de la crise des dettes souveraines ou encore s'accorder sur une ligne commune pour sanctionner la Russie suite à l'invasion de l'Ukraine.

En outre, bien davantage que l'élargissement, c'est l'épuisement progressif de l'esprit des « pères fondateurs » qui mériterait d'être mis en cause, avec une génération de dirigeants européens qui ne sont plus animés par la conscience profonde de la nécessité pour l'Europe de choisir la voie de la coopération et de l'intégration. Il suffit de comparer la légèreté coupable avec laquelle David Cameron a déclenché le Brexit, à cause de jeux politiques internes au Parti conservateur, à l'attitude de

⁶³ W. Van Aken, *Voting in the Council of the European Union. Contested Decision-Making in the EU Council of Ministers (1995-2010)*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2012 ; R. Hertz, D. Leuffen, *Gridlock after Enlargement? An analysis of legislative output in the European Union*, ETH Zurich, 2009 ; H. Wallace, *Adapting to Enlargement of the European Union: Institutional Practice since May 2004*, Trans-European Policy Studies Association, Brussels, 2007.

⁶⁴ Chopin, T. et Macek, T. (2019), « 30 après, l'héritage de 1989 nous oblige plus que jamais », *Telos*, 11 décembre et id. (2018), « Une Europe des valeurs ? Un combat à mener », *Telos*, 9 juillet.

Margaret Thatcher, une trentaine d'années auparavant, qui a toujours su éviter une rupture irréparable avec ses partenaires européens et qui a su se joindre à eux autour d'un projet positif, celui de la construction du marché unique. Ou encore l'attitude européenne de Helmut Kohl par rapport aux tergiversations d'Angela Merkel⁶⁵, sans parler de l'émergence récente d'un euroscepticisme décomplexé outre-Rhin avec notamment les succès électoraux de l'AfD. Or, parmi les défaillances graves de cette génération de dirigeants européens, qui a aussi grippé le moteur franco-allemand, l'élargissement n'apparaît pas comme une cause mais comme une victime. Ceux-ci n'ont pas su construire, ni porter un discours positif sur la réunification de l'Europe à la faveur de la séquence 1989-2004. Et la même erreur est en train d'être commise à l'égard des Balkans occidentaux et de l'Ukraine : la perspective de leur adhésion offre une opportunité de mettre à jour le discours fondamental des « pères fondateurs » sur la paix. En effet, les conflits post-yougoslaves des années 1990 ont lancé un défi brutal au projet européen en remettant en cause l'idée que, plus jamais, le sol européen ne devait être ensanglanté par une guerre ni déshonoré par de nouveaux crimes contre l'humanité. Et, plus récemment, la guerre en Ukraine a mis, hélas, encore davantage en évidence le retour du « tragique de l'histoire », loin du récit de la « fin de l'histoire » qui dominait dans les esprits à la veille de l'élargissement de 2004. Les Européens sont donc aujourd'hui renvoyés à la logique qui a guidé les « pères fondateurs » et le texte de la Déclaration Schuman résonne avec une acuité nouvelle : « La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. » Réussir les futurs élargissements relève incontestablement des « efforts créateurs » que les Européens doivent inventer et consentir. La France a un rôle particulier à jouer pour toutes les raisons exposées ci-dessus, mais aussi parce qu'elle est, aujourd'hui, le seul pays susceptible de soumettre toute adhésion future à un référendum. L'atonie du débat public sur l'élargissement, combinée au niveau élevé de scepticisme dans les sondages, constitue à la fois un motif d'inquiétude et une invitation à agir.

La question de la réforme de l'UE est un élément de l'équation, mais il serait malvenu de lui donner une importance excessive ou même d'en faire un préalable absolu à tout futur élargissement. Bien au contraire : le contexte géopolitique actuel offre une possibilité inédite de dépasser le dilemme – très « français », nous l'avons vu – entre l'élargissement et l'approfondissement. Ces deux dimensions du projet européen ont en général « avancé » en parallèle et aujourd'hui, elles doivent être conciliées une fois de plus, au nom du défi majeur auquel l'Union européenne est confrontée : celui de sa crédibilité. L'élargissement est nécessaire pour assurer la crédibilité de l'UE quant à sa capacité d'être à la hauteur de ses valeurs et de ses responsabilités mondiales, en étendant son modèle d'intégration et de coopération pacifiques aux parties du continent qui y aspirent. Si l'UE ne le fait pas, d'autres s'en chargeront. Déjà la Chine, la Turquie et la Russie ont de véritables projets géopolitiques pour les Balkans occidentaux. Plus graves encore sont les desseins russes pour l'Ukraine et la Moldavie : le retour pur et simple dans ce que Moscou appelle « sa sphère d'influence ». L'approfondissement de la politique européenne de sécurité et de défense est nécessaire pour assurer la crédibilité de l'Union en tant qu'acteur capable d'agir en véritable puissance, à même de s'imposer face aux puissances rivales. Malgré les provocations que représentent les envois de drones, la ligne rouge de la Russie a toujours été pour l'instant de ne pas s'attaquer directement à un pays de l'UE et/ou de l'OTAN. L'élargissement est donc devenu aussi une garantie de sécurité pour l'Europe ; ce qui ne doit pas faire renoncer non plus à son effet transformatif sur la démocratie.

⁶⁵ Voir par ex. *Angela Merkel critiquée pour son manque de vision européenne*, Le Monde, 20 juillet 2011

Par cette étude de cas consacrée à la France, le Centre Grande Europe de l'Institut Jacques Delors (CGE-IJD) contribue à un projet collaboratif, associant plusieurs think-tanks européens et soutenu par Open Society Foundations, visant à analyser la perspective des futurs élargissements de l'UE, susceptibles de porter le nombre d'Etats membres de cette dernière à 35 ou plus, en considérant notamment la question des réformes nécessaires à entreprendre du côté de l'UE.

Cette étude s'appuie, au-delà des travaux académiques et des sources secondaires (rapports, études de think tanks, déclarations officielles), sur la conduite d'entretiens et d'échanges informels avec des acteurs français qui, par leurs fonctions, ont développé une réflexion sur la question du rapport de la France à l'élargissement. À leur demande, pour des raisons de confidentialité liées notamment au devoir de réserve des fonctionnaires avec lesquels ces entretiens ont été réalisés, la liste des personnalités auditionnées ne peut être ici fournie.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
17 rue d'Antin, 75002 Paris, France
www.delorsinstitute.eu • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101194174 – IJD 2025.