

Le référendum français sur les adhésions à l'UE : une bombe à retardement

• Résumé

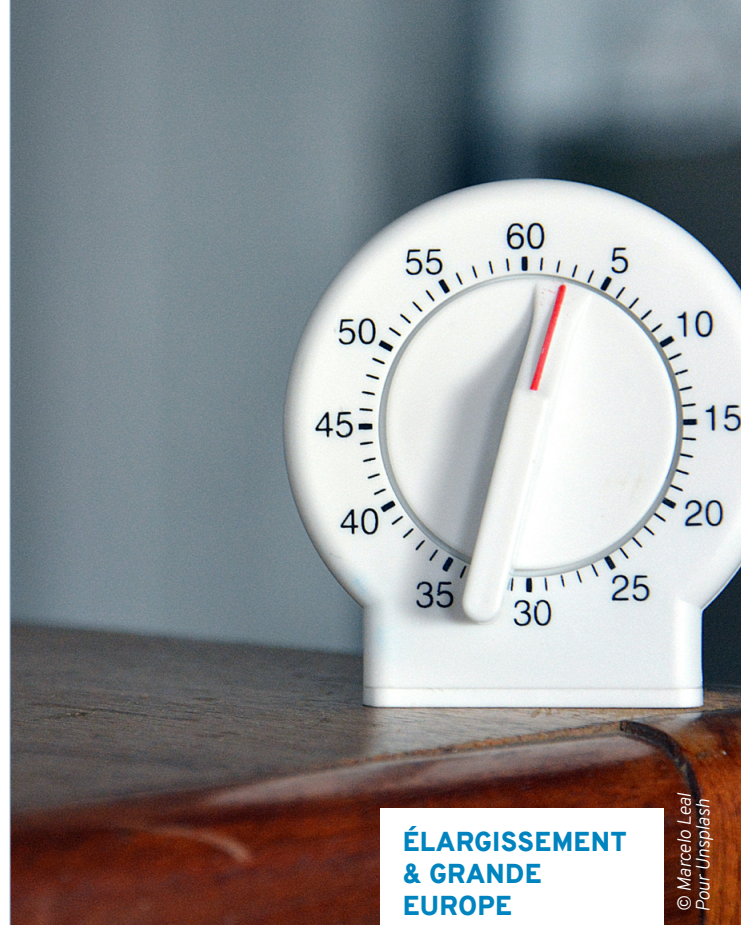
Promu au rang des priorités de l'UE depuis l'invasion massive russe de l'Ukraine, l'élargissement a repris une nouvelle dynamique. La perspective de nouvelles adhésions aux alentours de 2030 devient crédible. Mais c'est sans compter avec le référendum rendu a priori obligatoire en France, par une réforme constitutionnelle de 2005, pour ratifier les futurs traités d'adhésion. Un assouplissement a été introduit en 2008, mais son effet risque de n'être que très relatif. Toute future adhésion – même pour des États bien préparés et peu susceptibles d'affecter de manière significative les rapports de forces et les grands équilibres au sein de l'UE – risque donc de se retrouver prise en otage par les enjeux de la vie politique française et les aléas d'une campagne référendaire. Prendre conscience aujourd'hui de ce risque, ainsi que du caractère fondamentalement indécent du dispositif prévu actuellement par la Constitution française en matière des futurs élargissements de l'UE, pourrait permettre de trouver des solutions susceptibles de l'éviter ou, au moins, le réduire.

Nous formulons ci-dessous plusieurs propositions d'actions concrètes allant dans ce sens,

au-delà d'un débat souhaitable, mais politiquement sans doute difficile, sur une révision de la Constitution française qui reviendrait sur la décision de 2005 :

- Impliquer, de manière régulière et significative, le Parlement français dans un débat politique national et européen sur les futurs élargissements ;
- Encourager des initiatives de la société civile et des collectivités locales.
- Créer en France une structure – une sorte de combinaison entre un forum de société civile et une convention citoyenne – consacrée à la préparation des futurs élargissements de l'UE ;
- Créer et maintenir à jour une base de données publique recensant les échanges (partenariats universitaires ou scolaires, jumelages des collectivités, ...) et autres initiatives qui existent entre la France et les pays candidats.

Par ailleurs, une évolution constructive de l'attitude à l'égard des futurs élargissements passe aussi par un discours politique offensif plus global sur les enjeux européens, en lien avec le contexte géopolitique dans lequel la France et l'Europe doivent désormais naviguer.



ÉLARGISSEMENT
& GRANDE
EUROPE

DÉCRYPTAGE
MARS 2026

Lukáš Macek,
Chef du Centre
Grande Europe

* * *

Depuis le début de l'agression massive de la Russie contre l'Ukraine, l'élargissement de l'Union européenne est redevenu une priorité pour les Vingt-Sept, après une décennie "perdue" qui a suivi l'adhésion de la Croatie en 2013¹. Ce changement est particulièrement notable en ce qui concerne la France, du fait de l'attitude traditionnellement réservée à l'égard de l'intégration de nouveaux États dans l'Union, caractéristique tant des élites politiques que d'une forte proportion des citoyens français. La France a d'ailleurs contribué à l'enlisement du processus et à sa décrédibilisation dans la région principalement concernée, à savoir les Balkans occidentaux, par son veto de 2019 empêchant l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, qui fit l'effet d'une douche froide pour la région et en particulier pour la Macédoine du Nord². Le moment emblématique de ce tournant français a été le [discours du président Macron à Bratislava](#), mais de nombreuses autres déclarations vont dans le même sens : dans le contexte post-24 février 2022, les autorités françaises ont pleinement réalisé la portée géopolitique du processus d'élargissement.

Longtemps perçu comme un handicap pour l'ambition française d'une "Europe puissance", il est désormais reconnu comme à la fois une condition indispensable à sa réalisation et comme un premier gage de sa crédibilité : comment une Union européenne qui ne serait pas en mesure de stabiliser – "européaniser" – son voisinage immédiat pourrait-elle espérer être prise au sérieux sur la scène globale ? Comment pourrait-elle faire face avec succès à des puissances rivales ou franchement hostiles en jetant

dans leur bras des pays voisins déçus et humiliés par une promesse européenne non tenue ? De fait, on ne compte plus - à Paris, à Bruxelles et dans les autres capitales - des déclarations volontaristes prévoyant de nouvelles adhésions aux alentours de 2030 ou peu après. Ce caractère prioritaire de l'élargissement a été encore accentué de manière maladroite par des [réflexions récemment rendues publiques sur une hypothétique « adhésion express »](#) de l'Ukraine, dès 2027.

Or, si ce tournant politique est réel en ce qui concerne le Président de la République et le gouvernement actuels, il est en décalage non seulement avec la majeure partie des oppositions, mais aussi et surtout avec l'opinion publique³ du pays, qui reste réservée sur l'élargissement. Au regard des autres Européens, ce n'est pas une spécificité française en soi, mais elle en entraîne une qui représente une bombe à retardement, potentiellement fatale pour le processus d'élargissement. En effet, l'aboutissement de ce dernier supposerait en France une ratification par référendum.

I • L'héritage dangereux d'une révision de circonstance de 2005

L'obligation de soumettre au référendum toute ratification d'un futur traité d'adhésion à l'UE a été introduite dans la constitution française en 2005⁴, à travers un nouvel article 88.5 : « *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.* »

Par cette révision constitutionnelle, le Président Jacques Chirac souhaitait désamorcer la polémique sur l'adhésion de la Turquie, à la

1 Voir : Couteau B. & Macek L. « Élargissement de l'Union européenne : une relance inattendue », Infographie, Institut Jacques Delors, juin 2023, <https://institutdelors.eu/publications/elargissement-de-lunion-europeenne-une-relance-inattendue>

2 Pourtant, ce pays possédait a priori de nombreux atouts pour espérer avancer rapidement, après avoir accepté, avec le traité de Prespa, le compromis douloureux au sujet de son nom officiel. Voir aussi : https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/10/23/en-ne-tenant-pas-parole-sur-la-macedoine-la-france-et-l-union-europeenne-perdent-leur-credibilite_6016513_3232.html

3 Selon l'*Eurobaromètre spécial 564* (février – mars 2025), à la question « Si l'UE venait à connaître un nouvel élargissement, globalement, diriez-vous que vous y seriez ... » 43% des Français ont répondu « très favorable » (8%) ou « assez favorable » (35%), contre 48% qui ont répondu « pas très favorable » (29%) ou « pas du tout favorable » (19%). Ce qui place la France en dernière position parmi les Vingt-Sept.

4 *Loi constitutionnelle n°2005-204 du 1 mars 2005* modifiant le titre XV de la Constitution. Jusqu'alors, à l'exception de l'élargissement de 1973 (voir ci-dessous), les traités d'adhésion étaient ratifiés en France par un vote parlementaire, nécessitant une simple majorité des votants dans chaque chambre.

suite de la décision du [Conseil européen du 16-17 décembre 2004](#) d'ouvrir les négociations d'adhésion avec Ankara, et empêcher une interférence de ce débat avec celui sur la ratification du « traité constitutionnel »⁵.

Lors des travaux en vue d'une autre réforme constitutionnelle en 2008, cet article « circonstanciel » a fait objet de nombreuses critiques et plusieurs amendements ont été proposés. Le comité Baladur, qui a été chargé de préparer cette réforme, a proposé de remplacer le recours automatique et obligatoire au référendum par la procédure de l'article 89⁶, une solution retenue par le gouvernement dans le projet de la loi constitutionnelle soumise au Parlement. Des solutions alternatives ont été envisagées : par exemple, la [commission des lois de l'Assemblée nationale a suggéré](#) de ne prévoir un référendum que lorsqu'il s'agirait de l'adhésion d'un pays dont la population est supérieure à 5% de la population totale de l'Union. Le rapporteur de la commission des affaires étrangères a proposé, quant à lui, que le Président de la République ne puisse décider entre la procédure de ratification parlementaire ou référendaire avant l'expiration d'un délai de six mois à compter de la signature du traité d'adhésion ; si au cours de ces six mois la majorité des parlementaires soutenue par au moins un cinquième des électeurs l'exige, la procédure référendaire devrait s'appliquer⁷.

Finalement, une autre proposition a été retenue : la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 introduit un nouveau paragraphe à l'article 88.5 de la Constitution susmentionné : « *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*⁸. ». Cette même Loi constitutionnelle reconduit la disposition astucieuse trouvée par les auteurs de la réforme de 2005 pour ne pas rendre le nouvel article 88.5 applicable à la Croatie – pour laquelle le Conseil européen avait autorisé l'ouverture des négociations d'adhésion en même temps que pour la Turquie, mais dont le processus d'adhésion avançait plus vite et bénéficiait, à la différence de la Turquie, d'un solide soutien au sein des Vingt-Sept : « *L'article 88-5 de la Constitution (...) n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004.* » En effet, la conférence intergouvernementale (CIG) a été convoquée pour la Croatie lors du [Conseil européen de juin 2004](#), alors que la Turquie a dû attendre celui de décembre 2004.

Cet assouplissement de 2008 permet-il d'envisager la ratification par la France d'un futur traité d'adhésion sans recourir au référendum ? En théorie, oui, mais en pratique, rien n'est moins sûr. En effet, la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, au lieu de proposer un simple choix entre un vote au Parlement ou un référendum, maintient clairement ce dernier comme la procédure normale et ouvre juste une porte – étroite – vers une possible alternative parlementaire. En effet, plutôt que laisser au Président le choix entre les deux procédures, la nouvelle formulation de l'article 88-5 exige que les deux chambres du Parlement adoptent, chacune par une majorité de trois cinquièmes, une motion par laquelle elles autorisent une rati-

5 Cf. par exemple ce passage de l'[Avis fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République](#) par M. Axel Poniatowski : « En prévoyant l'organisation obligatoire d'un référendum pour autoriser les élargissements futurs de l'Union, cette nouvelle disposition devait permettre d'éviter que le débat sur la Turquie n'interfère avec le référendum sur la Constitution européenne. Or le vote négatif du peuple français, le 29 mai 2005, a révélé l'échec de cette stratégie de circonstance. » Ou encore, dans le compte rendu de l'examen en commission de ce même projet de loi constitutionnelle : « M. Hervé de Charette (...) a qualifié de circonstancielle la révision constitutionnelle du 1er mars 2005 votée pour compenser l'accord donné par le Président de la République en décembre 2004 à l'ouverture des négociations avec la Turquie. Un certain nombre de parlementaires, dont il a fait partie, ont voté par discipline politique cette clause de référendum obligatoire, mais à tort. »

6 Cet article donne le choix au Président entre la ratification par référendum ou par le Congrès (avec la majorité des 3/5 des suffrages exprimés).

7 Cf. le rapport d'A. Poniatowski cité ci-dessus.

8 L'article 89-3 de la Constitution permet la révision de celle-ci par le Parlement convoqué en Congrès par le Président de la République. L'adoption du projet de révision exige les trois cinquièmes des suffrages exprimés au Congrès.

fication parlementaire du traité d'adhésion, ce qui revient à déclarer qu'un référendum est inutile ou inopportun. Un tel vote est-il raisonnablement envisageable dans un pays où persiste un fort sentiment que le dernier référendum sur un enjeu européen a été « volé »⁹ ? Où le sujet « élargissement » est durablement perçu de manière négative, par une forte proportion des citoyens et par la plupart des forces politiques ? Où prospèrent des discours accusant les « élites » et la démocratie représentative de trahir le « peuple », en agitant le fantasme d'une démocratie directe¹⁰ ? Un tel scénario serait envisageable au sujet d'un élargissement qui ferait l'objet d'un consensus de l'ensemble des forces politiques significatives et qui concernerait un pays qui ne soulève pas de doutes majeurs auprès des citoyens, comme ce pourrait être le cas pour une adhésion de l'Islande qui semble être envisagée à nouveau. Mais nous sommes très loin d'un consensus aujourd'hui, sans qu'il y ait des raisons de considérer que cette situation puisse changer fondamentalement dans les années à venir. Et les élargissements à venir concernent a priori des pays entourés de nombreuses controverses, qu'il s'agisse des pays des Balkans ou, a fortiori, de l'Ukraine.

En l'état actuel – et prévisible, à court ou moyen terme – des choses, il semble donc raisonnable d'intégrer l'impératif d'une ratification par référendum en France dans toute réflexion stratégique sur les futurs élargissements de l'UE. Et de reconnaître cette contrainte politique pour ce qu'elle est : l'un des risques majeurs susceptibles de faire dérailler ce projet, pourtant crucial pour la crédibilité de l'Union européenne.

Quand bien même un référendum serait évité, la double exigence de réunir une majo-

rité parlementaire des trois cinquièmes dans chaque assemblée (art.88-5) puis au Congrès (article 89-3) rend aussi son issue très incertaine au regard de la fragmentation du paysage politique français persistante.

II • Ratification par référendum des futures adhésions : une exception française regrettable

Cette situation est d'autant plus regrettable que la ratification par référendum d'un traité d'adhésion relève d'une idée inhabituelle et qui porte en elle une forme d'indécence.

En effet, jusqu'ici l'usage voulait que le référendum pour ratifier les traités d'adhésion soit réservé aux États qui adhèrent (s'ils le souhaitent et si leurs constitutions le permettent). Il y a une forte logique à cela : pour les pays qui adhèrent à l'UE, il s'agit d'une décision fondamentale, voire fatidique, puisqu'il s'agit de déléguer une partie de leur souveraineté aux institutions européennes. C'est aussi un test de la solidité de leur motivation : un pays qui adhérerait à l'Union par le souhait de ses élites politiques sans l'assentiment d'une majorité claire de sa population risquerait fort de se trouver rapidement au cœur de sérieux problèmes - pour lui-même et pour l'Union. Compte tenu de ce caractère fatidique, le risque que la campagne référendaire soit significativement parasitée par d'autres enjeux et que la réponse des citoyens porte en fait à d'autres questions¹¹, reste relativement négligeable.

La situation est exactement inverse pour les États déjà membres. C'est pourquoi, à l'exception très particulière du référendum français de 1973 (voir Encadré 1), les traités d'adhésion y ont toujours été ratifiés par la

⁹ Interprétation fort tendancieuse et contestable des événements de 2005-2009. Voir par exemple : Yves Bertoncini, Bruno Cautrès Thierry Chopin : *La France et « l'Europe » 20 ans après le « non » : sortir du déni et des crispations*, Terra Nova, 22 mai 2025

¹⁰ Comme en témoigne par exemple la popularité de l'idée d'un référendum d'initiative citoyenne au sein du mouvement des « gilets jaunes » en 2018 (voir par ex. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/12/07/qu-est-ce-que-le-referendum-d-initiative-citoyenne-demande-par-des-gilets-jaunes_5394287_4355770.html).

¹¹ Notamment à celle de leur satisfaction avec le gouvernement en place ou la situation économique et sociale du pays. Ainsi, selon le *sondage IPSOS réalisé à la sortie des urnes lors du référendum de 2005*, chez les électeurs ayant voté « non » parmi les motivations importantes figuraient par exemple des considérations comme « vous êtes mécontent de la situation économique et sociale actuelle en France », « vous souhaitez manifester votre mécontentement à l'égard de la classe politique en général » ou « c'est l'occasion de s'opposer au gouvernement et à Jacques Chirac ».

voie parlementaire, même dans les pays qui ont par ailleurs l'habitude de recourir au référendum pour ratifier des modifications des Traités qui fondent l'Union¹². Pour un État membre, l'enjeu de l'adhésion d'un nouvel État membre est forcément moindre, voire négligeable. Il est donc fort probable que la plupart des citoyens ne voteront pas en fonction d'une appréciation rationnelle des enjeux pour la France, pour l'Union et pour le pays concerné, ou des mérites propres de ce dernier au regard des critères d'adhésion. Ils vont très probablement voter en fonction de leur opinion sur l'élargissement en général (y compris leur sentiment au sujet des élargissements passés) ou encore de leur attitude globale à l'égard de la construction européenne. La question d'élargissement – a fortiori s'il s'agit d'un pays peu connu des Français – étant a priori très marginale aux yeux des citoyens, inévitablement la tentation sera grande de se servir de ce référendum pour s'exprimer sur des sujets qui les préoccupent davantage, ou sanctionner celui qui pose la question.

C'est précisément ce risque – compte tenu du fait que tout élargissement requiert une ratification unanime par tous les États membres – qui donne à cette façon de procéder un caractère politique indécent. Il y a une asymétrie fondamentale des enjeux entre les États candidats et les États membres. D'un côté, il y va du destin du pays, d'un choix géopolitique fondamental, d'un aboutissement des efforts fournis depuis des années, voire décennies. De l'autre, de l'expression d'une humeur, peut-être au sujet de l'état général de l'Union européenne, certainement à propos de la situation politique domestique. Bien entendu, ce risque que le destin d'un peuple soit pris en otage par des affrontements politiques d'un État qui bénéficie déjà du projet européen existe aussi dans le cadre d'une ratification parlementaire, mais sans commune mesure avec les aléas inhérents à un référendum.

A cette asymétrie des enjeux s'ajoute celle des conséquences. Si l'adhésion est rejetée par le pays candidat lui-même, c'est un problème grave pour ce dernier, mais un problème uniquement interne. Pour l'Union et ses membres cela ne constituerait qu'une déconvenue mineure et il n'y aurait guère de conséquence sur les relations avec l'État concerné¹³. A contrario, si le rejet vient du côté de l'Union, les conséquences ne manqueraient pas d'être graves et négatives, à plusieurs niveaux. Ce serait un coup dur porté à la crédibilité de l'Union et à la confiance entre les États membres¹⁴. Mais le rejet de la part d'un État membre aurait des conséquences particulièrement dévastatrices pour les relations bilatérales avec le pays candidat concerné. On peut l'observer – à petite échelle – à l'occasion des vétos en amont du processus, comme par exemple dans le cas bulgare-macédonien ou encore en observant les conséquences du veto français de 2019 : un ressentiment toujours perceptible aujourd'hui dans l'opinion publique macédonienne. Plus lointain, le double veto de De Gaulle à l'adhésion britannique a aussi durablement marqué les esprits outre-Manche. Or, dans ces cas, les effets sont atténués par le fait qu'il s'agit des décisions imputables à un Président, un gouvernement, des partis politiques. Or, si le rejet provient d'un référendum, c'est la décision de tout un peuple. Voilà une autre indécence : demander à un peuple d'en juger un autre. Cette approche – qui risque de dresser un peuple européen contre un autre – est totalement contradictoire avec l'idée profonde du projet européen, à savoir la volonté de promouvoir une « union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ».

Enfin, selon que ce blocage référendaire intervient au début ou au contraire en toute fin des procédures de ratifications de l'adhésion conduites dans les autres États de l'UE, sa responsabilité sera aussi politiquement plus ou moins dévastatrice mais en tout

¹² Ou les Communautés européennes avant elle. C'est en particulier le cas de l'Irlande où l'arrêt de la Cour suprême (*Crotty v. An Taoiseach*, 1987) a exigé un référendum pour ratifier l'Acte unique européen en 1986, créant un précédent pour la suite : l'Irlande a donc organisé un référendum aussi sur les traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne. Or, cette jurisprudence de la Cour suprême n'a pas été étendue sur les traités d'adhésion qui pourtant relèvent aussi du droit primaire de l'Union.

¹³ Comme on a pu le constater en 1972 et en 1994 avec la Norvège.

¹⁴ Rappelons ici la crise que représentaient les deux vétos (1963, 1967) du général de Gaulle pour les relations entre les Six. Plus près de nous, un petit aperçu nous en est offert par les conséquences des difficultés de l'Union à dépasser les blocages hongrois en matière du processus des négociations d'adhésion avec l'Ukraine.

cas conséquente. Dès lors, la perspective d'un rejet français au terme de leurs efforts inquiète déjà les pays candidats.

III • Comment sortir du piège ?

Pour toutes les raisons évoquées précédemment, la solution la plus simple et la plus adaptée serait de tout simplement abroger cet article « circonstanciel », introduit pour des raisons politiques dépassées et sans que ses effets de long terme aient été anticipés à l'époque. Dans le cas improbable, mais souhaitable d'une telle révision constitutionnelle, plusieurs options pourraient être envisagées.

I OPTION 1 : REVENIR PUREMENT ET SIMPLEMENT À LA SITUATION D'AVANT 2005

Cela consisterait à non seulement renoncer à la voie référendaire, mais aussi à en rester à une ratification « normale », non assimilée à une révision constitutionnelle (c'est-à-dire une majorité simple des suffrages exprimés dans chacune des deux chambres). Cette solution aurait le mérite de traiter de manière équitable les candidats d'aujourd'hui par rapport à ceux d'hier. En effet, ne serait-il pas préférable de pouvoir dire aux Albanais ou Monténégrins, pour ne citer que les deux pays les plus avancés, que la procédure de ratification de leurs traités d'adhésion reste identique, en France comme ailleurs, à ce qui a été appliqué aux Slovénes en 2004, aux Bulgares en 2007 et aux Croates en 2013 ? En modifiant ainsi sa Constitution, la France enverrait un geste politique et symbolique extrêmement fort à l'ensemble des pays candidats, contribuant ainsi à crédibiliser et solidifier la dynamique actuelle.

La logique complète de ce scénario exigerait aussi de clarifier la situation qui l'a au départ inspiré, à savoir la candidature de la Turquie désormais dans une impasse et en pratique abandonnée.

I OPTION 2 : INTRODUIRE UN VRAI ASSOUPPLISSEMENT

Même une solution de compromis – moins favorable que la précédente, mais plus favorable que le faux assouplissement de 2008 – serait un geste appréciable par lequel la France pourrait montrer son attitude désormais constructive et responsable en matière de l'élargissement. Il pourrait s'agir de reprendre une des idées discutées en 2008 :

- Remplacer la formulation actuelle de l'article 88-5 par un renvoi à l'article 89 (la proposition du comité Baladur, retenue dans le projet de loi constitutionnelle déposée par le gouvernement Fillon¹⁵). Le référendum serait alors obligatoire uniquement en cas d'une ratification parlementaire par des majorités simples dans les deux chambres. En revanche, il n'y aurait pas de référendum si le traité d'adhésion était ratifié par une majorité des trois cinquièmes des parlementaires réunis en Congrès, le choix entre la première et la seconde variante appartenant au Président de la République.
- Limiter l'obligation du référendum à des adhésions susceptibles de modifier substantiellement des équilibres internes de l'Union (en prenant en compte le poids démographique, par exemple). Toutefois, ce serait certes un signal positif pour les pays des Balkans, mais l'effet serait exactement inverse pour l'Ukraine.
- Ou bien, la révision pourrait au moins renverser la logique de la formulation actuellement en vigueur : au lieu d'exiger que les parlementaires votent pour écarter le référendum, il faudrait que le référendum soit conditionné par une demande exprimée par un nombre important d'élus ou/et citoyens (cf. la proposition du rapporteur de la commission des affaires étrangères de 2008 ci-dessus). Mais là encore, ce changement ne rassurerait probablement que peu de candidats.

15 Cf. l'article 33 du *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, n° 820, déposé le 23 avril 2008 : « L'article 88-5 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes : "Art. 88-5. – Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est adopté selon la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 89." »

Compte tenu de la situation politique actuelle, ainsi que des délais qui séparent la France de la prochaine élection présidentielle, le scénario d'une telle mini-révision constitutionnelle, supprimant ou tout au moins allégeant l'hypothèque française qui pèse sur l'avenir des prochains élargissements de l'UE, semble peu probable. A moins que la prise de conscience autour des enjeux géopolitiques progresse encore d'un cran, permettant l'émergence d'une volonté politique suffisante ? Après tout, la totalité de la procédure permettant l'adoption de la révision constitutionnelle de 2008 n'a duré que trois mois – à peu près la même durée que ce qu'il fallait, plus récemment, pour inscrire le droit à l'IVG dans la Constitution. La difficulté se situe du côté des rapports de force au sein du Parlement et de l'influence des calculs tactiques en vue de la présidentielle. Néanmoins, en théorie, si les députés et sénateurs français décideraient de voter en cohérence avec les positions défendues au niveau européen par leurs familles politiques, telles qu'elles s'expriment au sein du Parlement européen ou de la Commission européenne, la majorité des trois cinquièmes au Congrès devrait être largement atteignable. Mais force est de reconnaître que notamment au centre-droit cette hypothèse semble peu réaliste : le discours des LR sur l'élargissement¹⁶ semble en décalage important par rapport à la ligne majoritaire du PPE au niveau européen. Pour autant, a minima, un compromis autour d'une des variantes évoquées ci-dessus, portées en 2008 par des élus UMP, ne serait-il pas envisageable ?

Si la révision constitutionnelle s'avère politiquement impossible, faut-il se résigner à attendre le premier traité d'adhésion pour vérifier si un référendum peut donner une réponse positive, ou si les parlementaires auront, le moment venu, le courage politique d'écarter cette hypothèse et permettre une ratification en Congrès ? Et assumer ensuite

cette incertitude à chaque prochain traité ? Autant dire que si aucune autre solution créative n'est trouvée, la France, l'Union européenne et les États candidats seront condamnés à une série de psychodrames politiques qui seront autant des opportunités pour toutes les tentatives d'ingérence et de déstabilisation de la part des acteurs hostiles. C'est pourquoi une réflexion doit être menée aussi sur d'autres solutions possibles – moins conventionnelles peut-être, moins efficaces aussi, mais préférables à l'attente passive d'un potentiel crash annoncé.

■ EXPLORER DES SOLUTIONS ALTERNATIVES

La formulation actuelle de l'article 88-5 est d'autant plus pernicieuse qu'elle évoque explicitement « la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne ». Autrement dit, elle contraint à la fois la formulation de la question et le calendrier. Une fois de plus, on va demander aux Français non pas de s'exprimer sur un principe à partir d'une question simple (« Êtes-vous favorable à l'idée que le pays X rejoigne l'Union ? »), mais de ratifier un texte long, profondément technique et illisible pour des non-spécialistes¹⁷. Ce qui est une aubaine pour les partisans de tous les « non », aussi divers dans leur motivation que possible, comme on l'a vécu avec le Traité constitutionnel en 2005 : dans un tel document, il est facile de trouver un irritant et exacerber le débat sur ce point en direction d'une partie – même très réduite – de l'électorat. L'addition de ces « non » partiels, souvent incompatibles entre eux, risque de l'emporter systématiquement face à une simple majorité relative des citoyens prêts à répondre « oui » au nom d'une vision d'ensemble, malgré des éléments qu'ils n'apprécient pas. Par ailleurs, en reliant le référendum à la ratification du traité d'adhésion, on le fait intervenir en toute fin du processus, c'est-à-dire au moment où les

¹⁶ Voir Chopin, T.; Lequesne, C., Macek, L. : « L'élargissement de l'Union européenne et les réformes qu'il implique : l'état de la réflexion et du débat public en France », Policy Paper, Institut Jacques Delors, Novembre 2025

¹⁷ Il est à noter ici que lorsqu'il s'agit d'avancer (en modifiant les Traités fondateurs ou en acceptant une nouvelle adhésion) le référendum est toujours pratiqué de cette manière. En revanche, dans le cas inverse du Brexit, les Britanniques ont voté sur une idée extrêmement générale (rester ou partir de l'Union européenne, sans la moindre définition des modalités concrètes de l'éventuel départ), ce qui a permis de regrouper derrière le « Leave » tant les pourfendeurs d'une « Union - machine néolibérale » que les partisans du « Singapour-sur-Tamise ». Si on avait appliqué au « désélargissement » la même logique qu'on applique à l'élargissement, il aurait fallu faire voter les Britanniques sur le traité qui fixait les modalités du « divorce » entre le Royaume-Uni et les Vingt-Sept. Le résultat ne serait probablement pas le même.

dommages politiques d'un éventuel « non » français seraient particulièrement dévastateurs, car profondément frustrants pour le pays candidat concerné.

I OPTION 3 : UN RÉFÉRENDUM POUR... RENONCER AUX SUIVANTS

Si la réforme constitutionnelle adoptée en Congrès s'avère irréaliste, une alternative à envisager sérieusement pourrait être de la faire passer... par référendum. En effet, si les parlementaires n'osent pas enlever l'obligation du référendum de peur d'être accusés de réduire le peuple au silence, autant demander au peuple de le faire lui-même. L'issue d'un tel référendum serait évidemment très incertaine, mais ce scénario aurait de nombreux avantages par rapport à une série de référendums portant sur les différents traités d'adhésion :

- Le Président de la République resterait maître du calendrier et pourrait choisir le moment le plus propice pour réduire les risques de détournement politique du référendum.
- Dans le cas où le référendum rejetterait cette réforme, ce résultat apporterait au moins une clarification et une prise de conscience : personne ne pourrait ignorer le risque politique que le référendum français représente pour le processus d'élargissement. Cette clarification interviendrait suffisamment en amont du processus pour laisser du temps de réagir avec des mesures appropriées.
- Le référendum porterait sur un principe : savoir s'il est souhaitable et légitime qu'un référendum se tienne automatiquement en France pour chaque future adhésion. Ceci permettrait d'orienter le débat sur l'essentiel et sur une vision d'ensemble des enjeux des futures adhésions, plutôt que de débattre de l'image des pays candidats spécifiques ou des détails plus ou moins techniques.
- Par ailleurs, les référendums visant à ratifier des traités d'adhésion n'accordent aucune marge de manœuvre quant à la question posée. Et ils portent sur un traité négocié à 27+1, donc extrêmement difficile à modifier pour apporter des concessions avant ou après un référendum tenu dans un seul État membre. Le référendum révisant la Constitution, quant à lui, offre une latitude quant à la

rédaction du texte soumis aux Français (cf. les variantes envisagées ci-dessus). Ainsi, en vertu de l'article 89 de la Constitution, les Français auraient à se prononcer sur un texte qui serait le fruit d'un compromis entre des forces politiques permettant, a minima, une adoption par une majorité simple dans chacune des deux chambres du Parlement. Ce qui augmenterait considérablement les chances d'un vote positif.

- Du côté des inconvénients, le principal serait le fait que, dans le cas où le référendum rejetterait la réforme, il deviendrait encore plus difficile d'utiliser la procédure introduite en 2008 : si les Français confirment leur attachement à l'idée qu'ils doivent avoir le droit de veto sur tout futur élargissement, il serait encore plus difficile aux parlementaires de voter pour une motion qui dirait que le vote des Français n'est pas nécessaire.

I OPTION 4 : UN RÉFÉRENDUM CONSULTATIF SUR LE PRINCIPE DES ÉLARGISSEMENTS À VENIR

Une autre piste consisterait à précisément aider les parlementaires à prendre, le moment venu, cette décision. Là encore, il s'agirait de passer par un référendum, mais plutôt que de lui soumettre une réforme constitutionnelle, la question pourrait porter sur une attitude de principe à l'égard des élargissements futurs, sans être liée à la ratification d'un texte précis – ni un traité d'adhésion, ni une révision constitutionnelle. Il s'agirait donc d'un référendum à valeur consultative. La question pourrait être formulée par exemple de la manière suivante : « Êtes-vous favorable à ce que [*liste des pays qu'on souhaite soumettre aux Français à cette occasion*] rejoignent l'Union européenne dans les années à venir, à la date fixée spécifiquement pour chacun de ces États selon ses mérites propres et une fois que les institutions européennes compétentes et l'ensemble des États membres actuels considèrent que les conditions d'adhésion sont réunies ? ».

Cette façon de procéder permettrait aussi de maîtriser le calendrier et d'orienter le débat vers des questions de principe et une vision d'ensemble des enjeux. Il s'agirait pour les citoyens d'exprimer un avis général sur le bien-fondé de l'élargissement, en considé-

rant un choix concret de pays concernés, permettant d'écarter les sujets qui fâchent (à commencer par la Turquie), mais aussi d'éviter une fragmentation du débat et le risque que les réponses varient d'un pays candidat à un autre (pour des raisons pas forcément liées à leurs mérites réels¹⁸). Si un tel référendum donnait une réponse positive des Français, il s'agirait d'une sorte d'autorisation de principe que les Français donneraient aux institutions compétentes – européennes et nationales – de procéder aux futurs élargissements, si elles jugent les conditions réunies. Si la réponse était négative, là encore, au moins, la clarification arriverait en amont et obligerait tout le monde de sortir du déni – permettant ainsi de trouver des solutions politiques adéquates.

IV • S'attaquer à la racine du problème : réconcilier les Français avec l'élargissement

Aucune des pistes esquissées ci-dessus n'est totalement satisfaisante. Elles ne permettent que d'atténuer les risques découlant du piège tendu par la réforme constitutionnelle de 2005. Et elles ne répondent pas au problème de fond : le désarroi profond qu'on a laissé s'installer entre les Français et le processus d'élargissement de l'UE¹⁹. Ce désarroi est très largement lié à la méconnaissance du sujet et à l'absence d'un débat public significatif, sérieux et durable – aujourd'hui comme hier ou avant-hier. Ainsi, l'adhésion de la Croatie en 2013 est passée à peu près totalement inaperçue – alors que l'entrée dans l'UE d'un pays directement impliqué dans les guerres post-yougoslaves des années 1990 offrait l'opportunité de rappeler la vocation et la force pacificatrice du projet européen. Plus grave encore, le « Big Bang » de 2004-07 n'a pas du tout bénéficié en France de l'attention

à la hauteur de son importance historique et géopolitique. Le processus long et exigeant qui l'avait précédé n'a pas été expliqué et présenté aux Français ce qui a permis de laisser prospérer l'idée – fausse et injuste – d'un élargissement décidé en catimini et bâclé.

C'est à ce désarroi qu'il faut s'attaquer sans tarder, indépendamment de savoir s'il y aura un jour un ou plusieurs référendums relatifs à l'élargissement, ou pas. Car il ne s'agit pas juste d'empêcher une sortie de route du processus d'élargissement, mais aussi et surtout de réconcilier les Français avec l'Union européenne telle qu'elle s'est développée et structurée depuis 1989²⁰. La guerre en Ukraine, l'évolution de la politique américaine sous la seconde présidence Trump et toutes les menaces qui découlent de l'état actuel du monde en offrent une occasion historique.

Voici plusieurs propositions permettant de s'attaquer à ce défi :

- Organiser un débat annuel sur l'élargissement à l'Assemblée nationale et au Sénat, à l'instar de ce qui est fait aux Pays-Bas : chaque année, en réaction à la publication du « paquet élargissement » de la Commission européenne²¹, les parlementaires néerlandais rédigent leur propre rapport sur l'élargissement et y consacrent un débat. Cela aurait le mérite d'obliger les parlementaires (et donc les partis politiques) de se positionner et d'articuler un discours public sur cette question. Par ailleurs, un événement annuel consacré à l'élargissement – surtout s'il cherche à maximiser sa visibilité, par exemple en conviant la commissaire européenne en charge de l'élargissement pour une audition publique à l'Assemblée nationale – ne manquerait pas d'attirer plus d'attention médiatique.

¹⁸ Comme il est probable que les futurs élargissements ne se feront pas sous la forme d'un « Big Bang » comme en 2004, les Français risqueraient de se prononcer par référendum sur différents pays à des moments différents. Ce qui évidemment crée un risque non-négligeable que pour deux adhésions objectivement très comparables, les Français pourraient donner deux réponses différentes, en fonction du contexte dans lequel se déroulerait le vote – ce qui rendrait la situation à l'égard des États candidats encore plus compliquée.

¹⁹ Voir notamment : Thierry Chopin, Lukáš Macek, Sébastien Maillardn Jacques Rupnik : « L'Europe d'après. Pour un nouveau récit de l'élargissement » in *Esprit*, mai 2020 ; Chopin, T.; Lequesne, C., Macek, L. (op. cit.)

²⁰ Voir aussi : Christian Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*, Presses de Sciences Po, 2008.

²¹ Un recueil de documents publiés chaque année, à l'automne, évaluant les progrès des pays candidats sur la voie de l'adhésion à l'UE. A titre d'exemple, voici le « paquet élargissement » 2025 : https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-reports-progress-aspiring-eu-members-2025-11-04_fr

- Encourager des initiatives de la société civile et des collectivités locales. Il est indispensable de stimuler le débat au niveau local. Un fonds spécifiquement dédié à la sensibilisation et à la promotion du débat sur les futurs élargissements de l'UE devrait être constitué, en mobilisant des ressources budgétaires nationales (françaises et celles des pays candidats qui ont un intérêt stratégique à ce que ce débat se développe en France bien en amont du jour où il s'agira de ratifier leurs traités d'adhésion) et européennes avec l'objectif de soutenir un grand nombre de petits projets locaux – portés par des collectivités locales, des associations, etc. – visant à rendre le projet de l'élargissement visible, à augmenter la connaissance des pays concernés et à développer un débat sur les raisons pour et contre l'élargissement et sur les options qui existent quant à ses modalités.
- Mettre en place une structure permettant de mobiliser des parties prenantes et nourrir un intérêt durable, d'ici à la tenue des éventuels référendums. Il pourrait s'agir d'une combinaison entre un forum de société civile et une convention citoyenne. Certes, l'élargissement de l'UE est aujourd'hui un sujet confidentiel et il faudrait sans doute déployer un certain niveau de volontarisme pour constituer et faire fonctionner une telle structure. Mais la possibilité (voire la probabilité) d'un référendum justifie à elle seule une mobilisation des citoyens et de la société civile à travers une telle structure dont l'existence inciterait précisément les différents acteurs (partis politiques, syndicats, ONG) à saisir l'importance du sujet, à se positionner et à sensibiliser ses adhérents.
- Créer et maintenir à jour une base de données, disponible en ligne, recensant les échanges (partenariats universitaires ou scolaires, jumelages des collectivités, ...) et autres initiatives reliant des organismes français à des partenaires issus de l'un ou plusieurs des pays candidats. Cette tâche pourrait être confiée au secrétariat du forum/convention susmentionné et

favoriser l'émergence des initiatives susceptibles de bénéficier du financement du fonds proposé ci-dessus.

Au-delà de ces initiatives très concrètes et pratiques, les acteurs politiques qui se déclarent en faveur de l'élargissement devrait porter un discours politique offensif plus global, en s'appuyant sur des éléments d'actualité et de contexte européen qui dépassent la seule question de l'élargissement. Il s'agit bien entendu avant tout de la guerre en Ukraine et des réponses structurelles aux questions qu'elle pose aux Européens, ou encore de l'ambition européenne à devenir un acteur géopolitique indépendant, respecté et efficace.

Il est aussi important de reprendre le travail sur une réforme de l'UE – qui semble avoir perdu de sa dynamique depuis la publication du [rapport du groupe franco-allemand d'experts indépendants](#), en la pensant non pas comme un préalable aux futures adhésions, mais en envisageant celles-ci comme une opportunité : en effet, certaines réformes institutionnelles de l'UE pourraient être directement intégrées dans les futurs traités d'adhésion. En tout cas il semble important de prendre en compte aussi la préoccupation d'une partie de l'opinion publique française qui voit dans l'élargissement une source de paralysie du processus européen de décision. Repenser la méthode de l'élargissement en allant jusqu'au bout de l'idée d'une « adhésion graduelle²² » semble également une piste essentielle pour réconcilier les Français et l'élargissement. Notons enfin qu'une éventuelle adhésion rapide de l'Islande pourrait aider à engager un débat sur l'élargissement et les impératifs géopolitiques qui le motivent aujourd'hui.

* * *

22 Voir notamment ces publications du Centre Grande Europe :

https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/PP290_Adhesion-graduelle_Macek_FR.pdf

<https://institutdelors.eu/publications/pour-un-statut-d'Etat-associe>

<https://institutdelors.eu/publications/adhesion-graduelle-a-lue-passer-des-paroles-aux-actes-maintenant/>

Compte tenu des délais prévisibles pour voir le processus d'adhésion aboutir même pour les pays les plus avancés aujourd'hui, il n'est pas trop tard. Mais il n'est certainement pas non plus trop tôt : l'absence d'un effort significatif et durable de rendre les prochains élargissements acceptables pour une majorité des Français affaiblit aujourd'hui la crédibilité du soutien de la France à ce pro-

cessus. Pour que ce dernier aboutisse, ce sont surtout les États candidats qui doivent fournir, dans la durée, de grands efforts. Mais il est essentiel que les États membres fassent aussi leur part. Dans le cas de la France, cela implique de ne pas sous-estimer le risque que représente la perspective des référendums sur les traités d'adhésion.

ENCADRÉ 1. Le référendum français sur le premier élargissement des Communautés européennes

Le seul référendum jamais tenu dans un État membre pour ratifier un traité d'adhésion a eu lieu en France, le 23 avril 1972. Il concernait les adhésions du Danemark, de l'Irlande, du Royaume-Uni et de la Norvège (cette dernière ne le ratifiera pas : 53,5% de Norvégiens auront voté « non »). Les Français ont voté massivement en faveur de ce premier élargissement : 68,32%. Le choix d'une ratification par référendum répondait à un contexte très particulier : il s'agissait de permettre à Georges Pompidou de revenir sur les deux vétos de son prédécesseur.

ENCADRÉ 2 : Ratifications par la France des adhésions de 2004, 2007 et 2013

L'adhésion des 10 nouveaux États, effective au 1^{er} mai 2004, a fait l'objet d'un vote à l'Assemblée nationale le 26 novembre 2003 : sur 577 députés, 527 ont pris part au vote. 505 ont voté pour, 3 contre, 19 se sont abstenus.

La loi autorisant la ratification des traités d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie a été adoptée par l'Assemblée nationale à l'unanimité, le 27 juin 2006.

Le 17 janvier 2013, c'est également à l'unanimité que l'Assemblée nationale a adopté la loi autorisant la ratification du traité d'adhésion de la Croatie.

Directrice 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

