

Schuman Paper  
n°747  
29 avril 2024

# Vingt ans après le grand élargissement

Elise BERNARD

L'entrée de dix nouveaux Etats dans l'Union européenne, le 1er mai 2004, est toujours, vingt ans plus tard, considérée comme le symbole de l'unité pacifique du continent. Cette accélération de l'histoire a pu être réalisée selon un calendrier portant sur 31 chapitres de négociations - 80000 pages du Journal officiel des communautés européennes à transposer, 470 textes de droit à intégrer dans les ordres juridiques nationaux par les Parlements des pays candidats, des recrutements massifs dans les administrations, et les nouveaux calculs tenant aux versements des aides financières. Le tout ponctué par 826 jumelages entre les communes[1].

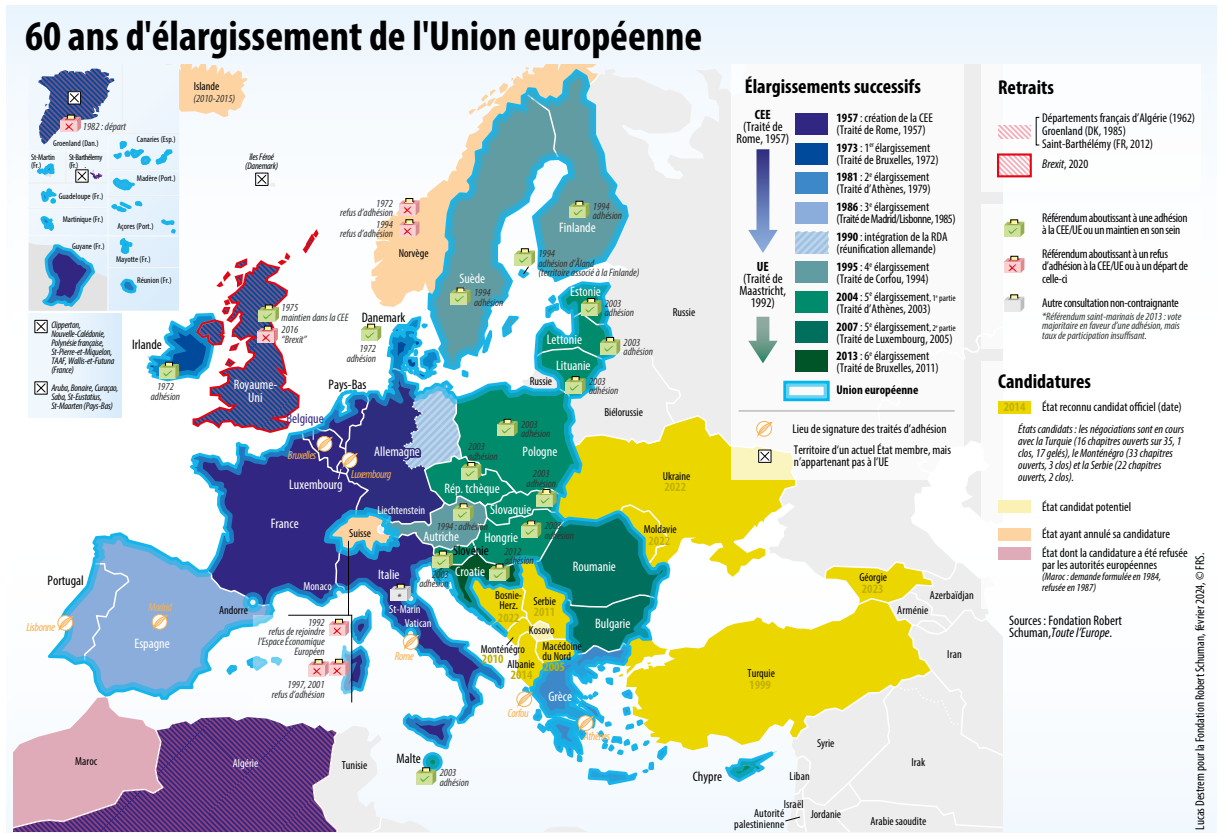
« Voilà dix États membres, dont certains n'existaient pas encore il y a douze années » : Ce que l'on conçoit bien, Jean-Claude Juncker [l'annonce clairement à Paris](#) le 26 février 2004. Cette décision d'accueillir dix Etats, en une seule fois, est prise à l'occasion du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2002 de Copenhague validant la clôture des négociations. Presque dix ans après l'édition [des critères de Copenhague](#), s'exprime la volonté de donner du sens à l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est. Le 16 avril 2003, les représentants de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovaquie signent à Athènes le [Traité relatif à l'adhésion de dix nouveaux États à l'Union européenne](#). A cette occasion, le chancelier autrichien Wolfgang Schäussel déclare : « Pour nous, Autrichiens, qui avons grandi avec l'expérience d'une frontière sécurisée par des barbelés, des champs de mines et des miradors, le XXIe siècle ne commence intérieurement que maintenant, à bien des égards. C'est ce dont nous avons rêvé. » [Dominique de Villepin](#), alors ministre des Affaires étrangères, lui donne la réplique avant le vote de ratification du traité d'Athènes[2] dans l'ordre juridique français, quelques mois plus tard : « L'Union européenne a tracé le chemin que nous ouvrons à de nouveaux

partenaires : celui qui nous a permis de sortir de la guerre et de déchirements séculaires. Les pères fondateurs - Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Robert Schuman, Jean Monnet - ont inventé cette nouvelle voie pour le continent, redonnant vie à l'idée européenne. »

L'ampleur du symbole dépasse les désaccords nés de la déclaration du groupe de Vilnius et du ralliement polonais, hongrois et tchèque à la bannière américaine interventionniste en Irak. Cet attachement au « parapluie américain » en matière de défense du continent, au détriment des idéaux européens, remonte donc à cette époque. L'Europe qui se construit en 2004 passe outre ce point car comme le commente [Bernard Guetta](#) : « 455 millions d'Européen, réunis en une seule Union qui relègue des siècles de guerre, le nazisme, le communisme et la coupure du continent en deux blocs hostiles au rang de lointains souvenirs historiques, bientôt aussi effacés que ces temps étranges où se cherchaient l'unité de la France, celle de l'Allemagne ou de l'Italie. Jamais la paix n'aura connu un tel triomphe. » En 2004, l'Europe panse ses plaies de la Guerre froide et idéalise son avenir sans vraiment prendre garde aux difficultés qui la guettent. Vingt ans plus tard, l'heure est au bilan des apports et difficultés posés par ce qu'on appelle le « [grand élargissement](#) ».

[1] Jean-Dominique Giuliani, *L'élargissement de l'Europe*, PUF, coll. Que sais-je?, 2004, pp. 3-27.

[2] Signé au pied de l'Acropole en présence de 41 chefs d'Etat, Ibid. p. 28



## DIX NOUVEAUX ETATS : UNE NOUVELLE FORCE DÉMOGRAPHIQUE

Les analyses démographiques de l'époque mettent en exergue la nouvelle force démographique de l'Union mais alertent aussi sur les faiblesses à venir. Avec l'adhésion de dix membres en mai 2004, l'Union européenne atteint alors presque **4 millions de km<sup>2</sup>** et 455 millions d'habitants. Elle se place ainsi au troisième rang dans le monde, derrière la Chine (1,3 milliard d'habitants) et l'Inde (1,1 milliard), et loin devant les États-Unis (295 millions) et la Russie (142 millions). La population européenne, entre 1957 et 2004, a donc triplé passant de 167 millions d'habitants à 455 millions. Les dix nouveaux États comptent 74 millions d'habitants mais l'Europe accroît sa population de seulement 20 %. Ce cinquième élargissement s'est avéré moins conséquent que celui de 1973 qui, avec 64 millions d'habitants venant s'ajouter aux 192 millions d'habitants des six pays fondateurs, avait entraîné une augmentation d'un tiers.

Ce n'est pas le taux d'augmentation de la population qui a révolutionné l'Union en 2004, mais il a montré

que le poids démographique des grands pays ne cesse de diminuer. Si la RFA, la France et l'Italie regroupent **près de 90 % de la population en 1957**, elles n'en représentent plus que 44% le 1er mai 2004. Les dix nouvelles adhésions ont freiné la croissance démographique de l'Union européenne, car les dix pays connaissaient un déficit démographique, avec plus de décès que de naissances et un solde migratoire négatif. Les améliorations survenues au cours des vingt dernières années ne permettent pas d'entrevoir un renversement de la tendance : les **projections pour 2050** prévoient une population au même niveau, voire une réduction.

Avec l'Ukraine, l'Union (qui compte actuellement 448 millions d'habitants) verrait sa population augmenter de 36 millions, **selon les estimations**, et compterait 484 millions d'habitants, soit un gain de 8%. Les trois principaux pays fondateurs (Allemagne 84 millions, France 68 millions et Italie 58 millions), qui représentent actuellement 48% de la population de l'Union, verraient leur part réduite à 46%. Ceci sera à prendre en considération au moment des réformes institutionnelles.

La population est vieillissante en Europe, particulièrement en Allemagne, un peu moins en France mais surtout, dans les dix Etats qui ont rejoint l'Union en 2004. L'Europe vieillissante emporte perte de puissance et de compétitivité. C'est de cela qu'il faut s'inquiéter.

### NEUF RÉFÉRENDUMS D'ADHÉSION : UNE VICTOIRE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

L'adhésion à l'Union européenne est le fruit d'un long processus [mais il n'est pas forcément plus long du fait du nombre d'Etats admis](#) en 2004. Le traité d'Athènes,

permis par les avis conformes de la Commission et du Parlement européen à la décision du Conseil européen de Copenhague, [rendus en vertu de l'article 49 du TUE](#) - désigne les États membres et leur date d'entrée dans l'Union. Ce traité, conformément au droit international public, [doit être ratifié par tous les Etats concernés](#), anciens et nouveaux. Cette procédure a été réalisée par voie parlementaire dans les États membres et enregistré peu d'abstention ou de votes contre[3]. Ces derniers autorisent l'adhésion « en bloc » des candidats, parties à un traité unique. Dans tous les pays candidats, sauf à Chypre, la procédure de ratification s'est effectuée par voie référendaire.

Etat candidat	Date du référendum	Résultat OUI	Participation
Malte	8 mars 2003	54%	91%
Slovénie	23 mars 2003	90%	55,37%
Hongrie	12 avril 2003	84%	45,62%
Lituanie	11 mai 2003	90%	65%
Slovaquie	16-17 mai 2003	92%	52,1%
Pologne	8 juin 2003	77%	58,85%
République Tchèque	15-16 juin 2003	77%	55,21%
Estonie	14 septembre 2003	67%	63%
Lettonie	20 septembre 2003	67%	72,5%

Jean-Dominique Giuliani, [L'élargissement de l'Europe](#), PUF, coll. Que sais-je ? 2004, p. 28

Les référendums de Malte, de Slovénie et de Hongrie se tiennent avant la signature du traité d'Athènes car ils ont aussi pour objet d'en autoriser la signature.

Malte [organise son référendum](#) relatif à l'entrée dans l'Union européenne la première. La victoire est loin d'être acquise, puisque le Parti travailliste fait campagne contre l'intégration. C'est à cette époque que la future présidente du Parlement européen [Roberta Metsola](#), alors étudiante, s'engage en faveur du « oui » à l'adhésion.

Suit la Slovénie, qui organise un référendum à la fois sur l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Les opposants se montrent actifs pendant la campagne pour [un refus de rejoindre l'Alliance atlantique](#) ; l'adhésion à l'Union ne pose pas de difficulté et le

taux de votes favorables en témoigne. En Slovénie, il est question d'Europe depuis la fin des années 1980, Maja Bučar et Boštjan Udovič expliquant que le [parti communiste appelait déjà à « l'Europe maintenant »](#). Malgré les difficultés liées à la dislocation yougoslave, ses performances économiques et l'engouement général pour l'adhésion font qu'elle est rapidement qualifiée de « meilleure élève » parmi les candidats. En Hongrie, la campagne en faveur du « oui » est ouverte en présence du président du Parlement européen, Pat Cox. Le [maire de Budapest, Gabor Demszky](#), déclare à l'occasion des commémorations de la révolte contre l'Empire des Habsbourg : « *Il y a cent cinquante ans, les circonstances ont joué contre la révolution hongroise mais aujourd'hui*

[3] Ibid. pp. 30-31.

## 4

*L'Europe est avec nous et il ne dépend que de nous de savoir si nous voulons profiter de cette opportunité historique qui nous est offerte. Nous sommes patriotes quand nous restons fidèles à nos ancêtres de 1848 et à nos principes, quand nous disons un 'oui' clair à l'Europe ».*

Tous ces attachements à la démocratie européenne par le biais du référendum sont réjouissants mais ont tendance à cacher les difficultés à venir. En effet, sur les dix États prêts à rejoindre l'Union, comme le passage vers une nouvelle ère, il y en a un qui préfère le *statu quo*. En effet, aussi surprenant que cela puisse paraître, il y a vingt ans, Recep Tayyip Erdogan était favorable à la réunification de Chypre, perçue comme un préalable indispensable à l'accession de la Turquie à l'Union européenne. A quelques jours du grand élargissement, le plan Annan est rejeté [lors du référendum du 27 avril 2004](#), avec [des questions toujours en suspens](#) un ennemi fantôme au Nord de

l'île et une adhésion de la Turquie à l'Union plus que jamais improbable.

#### HUIT ANCIENS « ÉTATS-PARTI » : UN COMBAT CONTRE LES SYSTÈMES AUTOCRATIQUES

Dans la décennie qui a précédé le grand élargissement, les efforts se sont concentrés sur le passage vers l'économie de marché. L'indéniable mobilisation de l'Union européenne, de la BERD et de la BEI, pendant toute la décennie 1990, a permis que le processus de transformation s'engage dans la bonne direction. Les données compilées par le CEPII, à l'époque, amènent à cette conclusion : l'engagement financier occidental - et de l'Union en particulier - a permis la transition vers l'économie de marché au travers d'outils adaptés à chaque économie nationale post-communiste[4].

**Tableau 14 – Principaux transferts multilatéraux en direction de l'espace post-communiste**  
(engagements en millions de dollars)

	FMI *	Banque mondiale **	BERD ***	BEI ****	Union européenne *****	TOTAL	Par habitant (\$)
Bulgarie	2 698	1 200	392	506	865	5 661	690
Hongrie	2 349	1 959	1 274	979	1 034	7 595	752
Pologne	2 780	4 189	1 511	2 073	2 176	12 729	328
Roumanie	2 347	3 012	1 660	1 325	1 274	9 618	429
Slovaquie	158	135	571	816	460	2 140	396
Tchéquie	242	776	794	1 707	666	4 185	406
Estonie	114	125	324	81	201	845	604
Lettonie	200	315	261	201	266	1 243	518
Lituanie	379	293	289	238	338	1 537	415
<b>ECO</b>	<b>11 267</b>	<b>12 004</b>	<b>7 076</b>	<b>7 926</b>	<b>7 280</b>	<b>45 553</b>	<b>444</b>

\* Total des engagements jusque fin 1999. Les données originales en DTS (Droits de Tirage Spéciaux) ont été converties en dollars au taux moyen de 1,36732 \$ pour 1 DTS.

\*\* Total cumulé pour la période 1991-1999.

\*\*\* Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement. Total cumulé pour la période 1991-1999. Les données originales en euros ont été converties en dollars au taux de 1,07 \$ pour 1 euro.

\*\*\*\* Banque Européenne d'Investissement. Total pour la période 1995-1999. Les données en euros ont été converties au taux de 1,07 \$ pour 1 euro.

\*\*\*\*\* Total cumulé 1990-1999 pour l'Europe centrale et orientale (programme PHARE) et 1991-1999 pour la CEI (programme TACIS). Les données en euros ont été converties en dollars au taux de 1,07\$ pour 1 euro. N'ont pas été répartis par pays les financements de programme «multi-pays », soit environ 800 millions d'euros pour l'Europe centrale et orientale et 1 200 millions d'euros pour la CEI.

[4] La Slovaquie, absente de ce tableau, reçoit à partir de 2000, dans le [cadre du programme PHARE](#), un soutien financier pour le soutien à l'agriculture et quelques réformes nécessaires pour moderniser sa fonction publique. Elle est déjà très avancée dans le processus par rapport aux autres États. Gérard Wild, *Economie de la transition : le dossier*, Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, N°08, Octobre 2001, p. 86.

Cette transition a permis - même de manière inégale - d'intégrer par étapes successives le marché unique[5]. Parmi les huit pays d'Europe centrale et orientale (République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Slovénie), à la veille de l'adhésion, les taux de croissance économique sont en moyenne de 3,8 %, avec des prévisions d'augmentation grâce aux exportations supplémentaires prévues par la BERD[6]. Mais la décennie 1990 a été violente pour les sociétés[7] et n'a pas mis fin aux inégalités préexistantes. En effet, s'il est mis fin au système économique communiste, parler de post-communisme en ce qui concerne les régimes pose problème. Georges Mink et Jean-Charles Szurek se demandaient d'ailleurs s'il était possible d'imaginer une rupture nette, alors que les sociétés est-européennes étaient encore profondément imprégnées des caractéristiques du régime qu'elles ont rejeté[8].

Il ne fait aucun doute que le principal objectif des représentants des anciennes autocraties du « bloc de l'Est », au début du processus de transformations politique et économique, était de créer des institutions libérales et démocratiques, adeptes de la séparation des pouvoirs, de l'État de droit, d'élections libres et équitables, de liberté (association, d'expression). Cependant, certains observateurs[9] à l'époque regrettent que les représentants de ces États passent plus de temps à exalter la démocratie qu'à mettre en place des institutions qui la renforcent. Comment assurer l'égalité entre les citoyens en cas d'abus si eux-mêmes n'ont pas idée de l'utilité d'un système judiciaire[10] ? Et s'ils essayent d'y recourir, les multiples obstacles liés à leur manque de moyens, sans parler de la corruption, ne les ont-ils pas découragés ? Bien entendu, le Conseil de l'Europe[11], sa [Commission de Venise](#) et sa [Cour européenne des droits de l'Homme](#) ont été mobilisés pour assurer des textes et une justice adaptés aux standards de l'État de droit européen, sans que. Mais ces effets n'ont pu s'installer que dans un temps long. Le dernier volet propre à ces huit États de l'Est tient à la crainte [des chars du Pacte de Varsovie](#). En 2004, ils comptent sur l'OTAN pour assurer la paix et la sécurité. Vaclav Havel, ancien président tchèque, soutient déjà une extension jusqu'en Ukraine et la Russie représente toujours une menace. En 2005, comme une prémonition, il expliquait [au Monde](#) que « *dans les pays qui ont connu*

*la domination soviétique, il y a réellement une sensibilité à certains dangers qui ne sont pas toujours perceptibles par les personnes extérieures. (...) Ceux qui ont eu l'expérience des régimes totalitaires, des conséquences des "politiques d'apaisement" et du "fermer les yeux" devraient justement tirer la sonnette d'alarme. (...) (Pour) tous ceux qui ont appartenu à cet empire (...) il existe une bonne connaissance des méthodes et aussi une plus grande résistance à la manipulation* ». L'Union européenne se voit donc renforcée par des opposants à l'URSS, rompus aux méthodes de dissuasion et de propagande ayant pour objectif des populations apeurées et dociles. Les figures européennes comme Donald Tusk ou Kaja Kallas en ont témoigné ces deux dernières années : elles sont devenues incontournables sur la scène internationale et dans les institutions européennes.

### SEPT INSTITUTIONS REMODELÉES : LE MAINTIEN DES PROCÉDURES DE PRISE DE DÉCISION

A la chute du Rideau de fer, la nécessité de la réconciliation est apparue naturelle, mais ce n'était pas le cas du maintien de l'équilibre institutionnel européen. Il fallait faire de la place pour les futurs États membres dans les institutions et les difficultés techniques, juridiques et politiques semblaient gêner tout sommet européen engageant l'idée même de réforme institutionnelle. Des voix s'élevaient déjà[12] - après la chute du mur de Berlin et la disparition de l'URSS - pour dire que l'Union européenne ne s'était pas adaptée au nouveau contexte géopolitique européen et que ce désordre semblait avoir fait émerger un climat de méfiance généralisée. Ceci n'empêche cependant pas les institutions européennes à s'adapter aux circonstances. L'adhésion de dix nouveaux États vient bouleverser le fonctionnement de la Commission. Le passage de quinze à vingt-cinq États membres « *avec en prime la perspective d'adhésions supplémentaires à brève échéance, ne peut qu'alourdir un système institutionnel déjà passablement complexe et donc, opaque* »[13]. Les plus grands États (Royaume-Uni, Italie, Allemagne, France et Espagne) admettent qu'ils peuvent renoncer à un commissaire et n'en proposer qu'un seul, comme les plus petits États[14]. C'est donc en 2004 que chaque État désigne son commissaire et que la Commission

[5] Olivier Audeoud, « L'acquis communautaire, du mythe à la pratique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, 2002, n°3, pp. 72-74.

[6] BERD, *Transition Report*, 2004, p. 26.

[7] Seules la Pologne et la Slovaquie, en 1999, avaient retrouvé le niveau de production de 1989. La croissance annuelle du niveau général des prix a atteint certaines années 600 % en Europe centrale et orientale, explique Gérard Wild, *Economie de la transition : le dossier*, Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations internationales, N°08, octobre 2001, p. 86.

[8] *La grande conversion le destin des communistes en Europe de l'Est*, Seuil, 1999, 311 p.

[9] John Gray, "Post-totalitarianism, Civil Society and the Limits of the Western Model," in: J. Gray, *Post-Liberalism: Studies in Political Thought*, London: Routledge, 1996.

[10] Sur cette méfiance des institutions dans les sociétés post-communistes, V. l'étude de Dorota Pietrzyk-Reeves, "Weak Civic Engagement? Post-Communist Participation and Democratic Consolidation", *Polish Sociological Review*, 2008, p. 57-71, disponible

[11] Les huit États ont adhéré au Conseil de l'Europe entre 1990 et 1995

[12] Jiří Musil, "Europe Between Integration and Disintegration", *Czech Sociological Review*, 1994, p. 5-20

[13] Renaud Dehousse, *La fin de l'Europe*, Flammarion, 2005, p. 50.

[14] Les contreparties de l'abandon du second commissaire pour les plus grands États est une nouvelle pondération des voix au Conseil et une nouvelle répartition des sièges au Parlement européen.

européenne passe à 25 membres[15]. Vingt ans plus tard, la règle « d'au moins » un commissaire par État n'est toujours pas abandonnée, alors que l'article 4 du Protocole sur les institutions du Traité de Nice prévoit que « *lorsque l'Union compte vingt-sept États membres, le nombre des membres de la Commission est inférieur au nombre d'États membres* »[16]. En effet, en 2013, l'entrée du vingt-huitième État membre, la Croatie, a immédiatement conduit à [l'arrivée d'un 28e commissaire](#), sans que cela émeuve vraiment.

Dans les faits, l'augmentation du nombre de commissaires liée à celle du nombre d'États membres ne crée pas de difficultés. Le « collège » se réunit chaque semaine, chaque point de l'ordre du jour est présenté par le commissaire responsable du domaine concerné et le collège arrête ensuite une décision collective. Cela peut s'expliquer par le fait que le nombre de points discutés en collège a sensiblement diminué depuis 2005[17]. Les décisions interviennent en amont de la réunion hebdomadaire : les réunions des chefs de cabinet, avec le grand élargissement, sont devenues le moment où se désamorcent les conflits. La Commission s'est adaptée à l'élargissement. « *La réunion une fois par semaine du collège est davantage le moment où l'on constate les accords que celui où ils se forment. Il est d'ailleurs très rare que l'on y vote.* »[18]

Avec le grand élargissement, la Commission s'est réinventée légèrement de l'intérieur, le Conseil européen, le Conseil[19], la Cour de justice et la Cour des comptes n'ont, à notre connaissance, jamais témoigné de difficultés du fait de réunir vingt-cinq représentants étatiques ou juges.

En 2004, le Parlement européen voit ses effectifs passer de 626 à 732 membres. Les États membres ne perdent pas de siège, ce sont les nouveaux qui s'ajoutent. La seule modification notable concerne son règlement intérieur et en particulier la constitution des groupes politiques. Ainsi, la nouvelle formulation de l'article 29, qui a pris effet le 1er juillet 2004, dispose que « *tout groupe politique est composé de députés élus dans au moins un cinquième des États membres. Le nombre minimum de députés nécessaires pour constituer un groupe politique est fixé à seize* ».

Vingt ans après le grand élargissement, l'évolution la plus notable est la création et l'établissement d'agence exécutives de l'Union sur leur territoire :

[Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes](#) (Vilnius, Lituanie) ; Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ([Frontex](#), Varsovie, Pologne) ; Autorité européenne du travail ([ELA](#), Bratislava, Slovaquie) ; Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ([EU-LISA](#), Tallinn, Estonie) ; Agence de soutien à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques ([office de l'Orece](#), Riga, Lettonie) ; Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA, La Valette, Malte) ; Agence de l'Union européenne pour le programme spatial ([Euspa](#), Prague, République tchèque) ; Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs ([Cepol](#), Budapest, Hongrie) ; Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie ([ACER](#), Ljubljana, Slovénie).

## LE 6E SCRUTIN EUROPÉEN DE 2004 : L'ENTHOUSIASME MINÉ PAR L'ABSTENTION

A l'issue des élections européennes de 2004, les 732 députés se répartissent en sept groupes politiques et n'apportent aucun changement majeur dans les rapports de force :

- Le groupe du Parti populaire européen – Démocrates européens (PPE-DE) compte 268 membres.
- Le groupe du Parti socialiste (PSE) compte 200 membres.
- Le groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux (ADLE) compte 88 membres.
- Le groupe des Verts/Alliance libre européenne (V/ALE) compte 42 membres.
- Le groupe de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) compte 41 membres.
- Le groupe Indépendance/Démocratie (IND/DEM) compte 37 membres.
- Le groupe de l'Union pour l'Europe des Nations (UEN) compte 27 membres.
- 29 députés sont non-inscrits[20].

[Françoise Grossetête](#) avait vu juste : les élus des nouveaux États et leur méconnaissance de la pratique de la démocratie européenne ne sont pas venus tout

[15] Dès mai 2004, les dix nouveaux commissaires rejoignent le collège présidé par Romano Prodi. On relève l'arrivée de Sandra Kalniete, [figure lettonne de la résistance à l'Union soviétique](#).

[16] À compter du 1er janvier 2005 : « les membres de la Commission sont choisis sur la base d'une rotation égalitaire dont les modalités sont arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité. Le conseil – donc les États – n'a jamais réussi

[17] Giuseppe Ciavarini Azzi, « La Commission européenne à 25 : qu'est-ce qui a changé ? », in Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez et Olivier Duhamel, *Élargissement. Comment l'Europe s'adapte ?*, Presses de Sciences Po, coll. Évaluer l'Europe, Paris, 2006, p. 56.

[18] Paul Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2006, p. 115.

[19] On peut supposer que cela a encouragé à envisager plus de domaines relevant d'une prise de décision à la majorité qualifiée, avec les dispositions du traité établissant une constitution pour l'Europe puis du traité de Lisbonne.

[20] Éric Perradeau, « Les élections européennes de 2004 », *Pouvoirs*, vol. 112, no. 1, 2005, pp. 167-179.

perturber : « *La défense des intérêts nationaux n'a jamais fait recette au sein du Parlement.* » Les vingt années qui ont suivi ont démontré en effet que les députés

ont tendance à épouser un processus de « *socialisation européenne* »[21]. Ce qui marque, c'est l'abstention. Le désintérêt pour ce scrutin a plusieurs explications.

	1979	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004
Allemagne	65,7	56,8		62,3	60			45,2	43
France	60,7	56,7		48,7	52,7			46,8	42,75
Belgique	91,4	92,2		90,7	90,7			91	90,81
Italie	84,9	83,4		81,5	74,8			70,8	73,1
Luxembourg	88,9	88,8		87,4	88,5			87,3	90
Pays-Bas	57,8	50,6		47,2	35,6			30	39,3
Grande-Bretagne	32,2	32,6		36,2	36,4			24	38,9
Irlande	63,6	47,6		68,3	44			50,2	59,7
Danemark	47,8	52,4		46,2	52,9			50,5	47,9
Grèce		77,2		79,9	71,2			75,3	63,4
Espagne			68,9	54,6	59,1			63	45,1
Portugal			72,4	51,2	35,5			40	38,79
Suède						41,6		38,8	37,8
Autriche							67,7	49,4	42,43
Finlande							60,3	31,4	41,1
République tchèque									28,3
Estonie									26,89
Chypre									71,19
Lettonie									41,34
Lituanie									48,38
Hongrie									38,5
Malte									82,37
Pologne									20,87
Slovénie									28,3
Slovaquie									16,96
<b>Moyenne de l'UE</b>	<b>63</b>	<b>61</b>	<b>/</b>	<b>58,5</b>	<b>56,8</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>49,8</b>	<b>45,6</b>

Source: Commission européenne.

Le [premier constat](#) surprend et préoccupe. A peine un électeur sur deux s'est déplacé en 2004 pour ce scrutin supposé illustrer la victoire de la démocratie. Le taux de participation s'élève à 44,03%, soit six points de moins qu'en 1999 mais surtout il n'atteint que 26,34% parmi les dix nouveaux États membres. Quand on examine [les données par État](#), c'est encore plus inquiétant sauf dans les deux îles méditerranéennes : Chypre (71,2%) et Malte (82%)[22]. Dans les huit autres États issus des autocraties communistes, les citoyens n'ont pas joué le jeu. En Pologne, en Hongrie et en Slovaquie, les urnes sont peu remplies. Seule la Lituanie présente un taux de

participation correct, mais cela s'explique par le fait que l'élection présidentielle se tenait au même moment. Les nouveaux États ont vite adopté ce travers : profiter des élections européennes pour manifester leur désaccord en matière de politique nationale.

Désigner le Parlement mérite-t-il de se déplacer ? Est-ce une traduction du « déficit démocratique » ? L'Union européenne étant une union d'États, seuls les représentants nationaux semblent compter. De plus, le contrôle parlementaire est faible : le Parlement européen ne dispose d'aucun instrument pour rendre

[21] Une tendance déjà explicitée par Marc Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris Hachette, 1992, 443 p.

[22] Vote obligatoire à Chypre ce qui n'est pas le cas de Malte

ces institutions responsables et les parlements nationaux ne peuvent que contrôler leurs représentants au Conseil. Le Parlement européen n'a aucune prise sur l'institution en tant que telle. Il exerce une certaine pression sur la Commission au moment de sa désignation et peut envisager une motion de censure mais cela ne semble pas suffisant pour mobiliser[23]. Vingt ans après, le problème se pose toujours.

### LE 5<sup>E</sup> ÉLARGISSEMENT : LA PROGRESSION D'UNE CERTAINE VISION DES RELATIONS INTERÉTATIQUES

« *L'adhésion de dix nouveaux Etats à l'Union européenne (...) reconstruit l'Europe et l'oblige à de nouvelles définitions. (...) Ce n'est pas une simple addition, c'est une redéfinition qui attend le continent. A cet égard, dans l'histoire de l'intégration européenne, seule peut-être l'adhésion de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, apportant avec elles l'univers anglo-saxon, permet de se représenter le changement de nature qui débute aujourd'hui. Et encore. Car la date du 1er mai 2004, si elle n'est certes pas celle de la fin du projet d'unification, annonce déjà ses futurs contours. Le chantier n'est pas achevé, mais le gros œuvre est terminé. Il ne reste qu'une aile à compléter, celle de l'Europe orthodoxe, et quelques trous à boucher* », écrit alors Eric Hoesli dans *Le Temps*[24]. Le territoire de l'Union européenne a varié. Les communautés se sont étendues vers le Nord en 1973, et ont vu leur étendue réduite avec l'indépendance de l'Algérie[25] et le retrait du Groënland danois[26]. Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> élargissements[27] permettent une extension vers le Sud et la reconnaissance d'une transition démocratique réussie. L'extension de la CEE vers l'ex-RDA n'est pas considérée comme un élargissement car, contrairement aux précédents et au suivant accueillant les anciens Etats dits « tampons » de la guerre froide, elle n'a pas donné lieu à la procédure dite de l'élargissement. L'élargissement de 2004 constitue donc une synthèse : la guerre froide est bien terminée et on admet que les huit régimes concernés ont bien mis fin aux régimes autocratiques.

Les quatre élargissements précédents n'ont pas emporté autant de commentaires mêlant craintes et enthousiasme. Le premier avait été reporté du fait des oppositions marquées contre l'adhésion du Royaume-Uni

aux communautés[28], mais les apports pour la paix et la réconciliation en Irlande en ont fait une réussite en ce sens[29]. Les deuxième et troisième ont pu être compris comme une récompense après avoir mis aux dictatures en Grèce, Espagne et Portugal[30]. Le quatrième, en 1995, était comme une annonce du déminage du terrain bordant le rideau de fer. Les apports de l'élargissement pour les États nouvellement membres sont aisés à saisir : la stabilité économique ne peut être que bienvenue, surtout après la difficile décennie 1990 des anciennes économies planifiées et permettent d'amenuiser les effets de l'isolement des îles méditerranéennes. En ce qui concerne les États membres, on craint d'abord le *dumping* social avec le soi-disant [plombier polonais](#).

L'élargissement compte d'abord par son apport à l'Union dans son ensemble et constitue l'outil le plus efficace en matière de politique extérieure. Véritables moteurs de réformes législatives encourageant le développement et la stabilité, il était développé que la logique de chaînage territorial - avec la réconciliation franco-allemande en modèle - « permet d'approfondir le projet géopolitique européen en lui donnant une assise territoriale plus vaste et plus solide ». Ceci offre à l'Union européenne une perspective de médiateur et gestionnaire de conflits reconnu sur la scène internationale. En quelque sorte, ces effets arrivent vingt ans plus tard en Ukraine, en Moldavie et en Géorgie.

### QUATRE ÉTATS D'EUROPE CENTRALE QUI CHERCHENT LEUR PLACE

En 2024, tout le monde a en tête les déclarations malheureuses de Robert Fico, de Viktor Orban, ou les affaires polonaises portées devant la [Cour de justice de l'Union européenne](#) et les sanctions financières tenant au [non-respect de l'Etat de droit](#). L'Europe centrale dérange et cela peut s'expliquer par un positionnement délicat pour elle-même. L'écrivain tchèque Milan Kundera, en 1983, posait ce diagnostic : l'Europe centrale est « *culturellement reliée à l'Ouest, géographiquement au Centre, politiquement à l'Est* »[31].

Premier pays à se faire remarquer : la République tchèque. En novembre 2009, après l'échec du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et le sauvetage

[23] Armin von Bogdandy, "The Lisbon Treaty as a Response to Transformation's Democratic Skepticism", in Maduro MP & Wind M, eds. *The Transformation of Europe: Twenty-Five Years On*, Cambridge University Press; 2017, p. 206-218.

[24] Eric Hoesli, « Salut Algiers, Aelita et les autres ! », *Le Temps*, 1er mai 2004.

[25] Georges Valay, « La Communauté Economique Européenne et les pays du Maghreb », in *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n°2, 1966. pp. 199-225.

[26] Yves Gounin, « Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne : cas-tête juridique, défi politique », *Politique étrangère*, vol. 4, 2013, pp. 11-22.

[27] Guy Longueville, "L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE : enjeux, perspectives et premiers bilans", in *Économie & prévision*, n°78, 1987-2. pp. 19-51.

[28] Robert Chaouad, « Le Royaume-Uni et l'Europe : in and out », *Revue internationale et stratégique*, vol. 91, no. 3, 2013, pp. 151-161.

[29] Harris, Clodagh. "Anglo-Irish Elite Cooperation and the Peace Process: The Impact of the EEC/EU", *Irish Studies in International Affairs*, vol. 12, 2001, p. 203-214.

[30] Anne Dulphy, Victor Pereira et Matthieu Trouvé, « L'Europe du Sud (Espagne, Portugal, Grèce) : nouvelles approches historiographiques des dictatures et de la transition démocratique (1960-2000). Introduction », *Histoire@Politique*, vol. 29, no. 2, 2016, p. 1-8.

[31] Milan Kundera, « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », *Le Débat*, 1983, p. 13.



in extremis des avancées institutionnelles nécessaires, toute l'Europe est suspendue à la Cour constitutionnelle de Prague : l'avenir du Traité de Lisbonne dépend de sa décision de conformité avec l'ordre constitutionnel tchèque. A la lecture de la décision, on perçoit [une interprétation très favorable à l'Europe](#), très loin du sens à donner aux décisions allemandes. On retient que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne s'est vue reportée, voire ralentie, parce que le président tchèque de l'époque, Vaclav Klaus, s'était positionné comme un trouble-fête. Dans la même veine, en 2010, Viktor Orban, jeune démocrate, virulent opposant à l'URSS dans les années 1980, se présente comme un empêcheur de tourner en rond, aux provocations plus ou moins réussies. On parle de la Hongrie sur la scène internationale, certes, mais les Hongrois s'en satisfont-ils ? Nous nous permettons d'en douter. Robert Fico semble [creuser cette voie en Slovaquie](#).

Au-delà de ses [apports d'ordre économique](#), l'autre force de l'Europe centrale est de créer des ponts avec l'Est. Nathalie de Kaniv[32] se souvient qu'au Collège doctoral européen de Strasbourg, « nous étions en contact avec des historiens de l'Institut d'Europe centrale de Lublin, dirigé par le professeur Jerzy Kloczowski. Nous étudions les discours russe et ukrainien du début du 20e siècle et ce ressenti commun, le 1e mai 2004, a encore renforcé notre profonde conviction : nous étions tous des Européens, même si Kiev se sentait encore un peu à part. L'Europe centrale apparaît alors clairement comme un carrefour : la proximité historique et culturelle entre la Pologne et la Lituanie ne demandait qu'à être mise en valeur, les aspirations démocratiques préparaient déjà la révolution orange de décembre 2004 ».

## LE COURAGE DES TROIS BALTES

Tous les adeptes de l'histoire contemporaine de notre continent ont cela en tête : les trois anciennes républiques soviétiques de la mer Baltique sont une référence incontournable. « Des modèles émancipateurs à d'autres régions de l'ex-Union soviétique, dont la Moldavie et l'Ukraine occidentale, pays annexés, eux aussi, de force par Staline. Belles leçons de l'Histoire : l'Empire périt par où il s'était indûment agrandi ; et trois minuscules États, tels David face à Goliath, se montrent capables de

déstabiliser une immense et puissante fédération. » [33] Comment ne pas être admiratif devant la [chaîne humaine constituée le 23 août 1989](#), impressionnante mobilisation citoyenne face à l'ordre établi, avant même les coups de burin portés au mur de Berlin le 9 novembre suivant ? Avec leur indépendance acquise en 1991, tout est à faire dans ces nouveaux États souverains. La priorité est donnée à la sécurité car l'ancien envahisseur inquiète toujours. La prudence des Baltes est un atout dont l'Union européenne peut se réjouir. L'expérience de l'occupation soviétique, la proximité géographique, l'exclave russe de Kaliningrad entre la Lituanie et la Pologne, et la présence de nombreuses minorités russophones (30,3% en Estonie, 34% en Lettonie)[34] auraient pu pousser les représentants de ces États à préférer la neutralité. Malgré une menace russe croissante et des capacités militaires nationales limitées, ils ont parié sur l'OTAN. Cela s'est d'abord manifesté par une coopération mise en place avec leurs voisins et une participation rapide aux systèmes de sécurité collective « Les autorités baltes misent fortement sur leur statut de membres de l'OTAN, cherchant à y consolider le positionnement de leurs pays. C'est ce que montre la création du Centre d'excellence pour la communication stratégique (STRATCOM COE) officiellement inauguré à Riga, en 2015. Sa fonction est non seulement de contrer une partie des opérations informationnelles et communicationnelles russes, mais d'approfondir l'ancrage des pays baltes dans la communauté euro-atlantique et de pérenniser la présence otanienne dans la région »[35] explique Živilė Kalibaitė.

Ce tropisme atlantiste et l'abstention aux élections européennes leur ont été reprochés en 2004, mais ce grief ne fut que de courte durée. Économiquement, on parle [des Tigres](#), l'Estonie se montre pionnière, dès 2007, en matière de cybersécurité et d'économie numérique[36] ; la Lituanie est la première à tenir - ouvertement - tête à la Chine et accueille l'opposante biélorusse Svetlana Tikhonovskaïa. Vingt ans après, la Première ministre estonienne, Kaja Kallas, symbolise l'héroïsme balte et européen et le président de la République de Lituanie, Gitanas Nausėda, ne peut qu'accueillir favorablement les déclarations du président de la République française relatives à l'invasion russe en Ukraine.

[32] Nathalie de Kaniv, auteur de « La « Jeune Europe » au sein d'une grande Union », *Revue Défense Nationale*, vol. 830, no. 5, 2020, p. 47-53.

[33] Jean-François Soulet, *Histoire de l'Europe de l'Est. De la Seconde Guerre mondiale à nos jours*, Armand Colin, 2011, p. 181-200.

[34] Grazina Miniotaite : « Les orientations atlantiques et européennes dans la politique étrangère et de sécurité des États baltes. Permanence, équilibre et stabilité », in C. Bayou, M. Chillaud, *Les États baltes en transition : le retour à l'Europe* ; Peter Lang, 2012, p. 28

[35] Živilė Kalibaitė, « Le positionnement stratégique des pays baltes face à la Russie », *Revue Défense Nationale*, vol. 802, no. 7, 2017, pp. 147-152.

[36] Léa Ronzaud, « « E-Estonie » : le « nation-branding » numérique comme stratégie de rayonnement international », *Hérodote*, vol. 177-178, no. 2-3, 2020, pp. 267-280.

## DEUX ÎLES MÉDITERRANÉENNES : L'OUVERTURE SUR LE MONDE

[Malte](#) et [Chypre](#) n'ont pas en commun que leur spécificité insulaire : ils ont rejoint la zone euro en 2008 et témoignent de la sortie d'un certain isolement. « *L'adhésion à l'Union européenne est toujours perçue comme un grand avantage, elle est indispensable pour surmonter les inconvénients liés à notre petite taille et à écarter les dangers dus à notre position vulnérable sur le plan international* » explique Marina Demetriou Stavrou, secrétaire générale adjointe du Parti des démocrates européens. « *Je me souviens d'un sentiment d'espoir et d'optimisme, de nouvelles voies s'ouvraient pour notre petite île, principalement sur le plan politique, mais aussi sur le plan éducatif, culturel et commercial* ».

Herman Grech, journaliste qui a couvert les négociations d'adhésion de Malte à l'Union européenne, se souvient : « *Le 1er mai 2004, j'ai rejoint les dizaines de milliers de mes compatriotes pour les célébrations de la Valette. Je me sentais fier de voir mon pays prendre formellement part à la famille européenne. Vingt ans plus tard, je pense que cette adhésion est toujours la meilleure décision politique prise par Malte, ce qui fait d'Eddie Fenech Adami notre "père de l'Europe", sans oublier le dynamisme de Roberta Metsola.* »

Les avantages de l'élargissement sont aisément perceptibles. Leur croissance est continue, leur situation méditerranéenne stratégique offre un accès facile aux marchés européen, africain et du Moyen-Orient. « *Les bons et mauvais avis sur l'Union, pour les Maltais, se basent toujours sur les mêmes arguments d'ailleurs* » souligne Herman Grech « *L'Union nous a permis de nous ouvrir au monde. Certains de mes compatriotes sont toujours frileux à cette idée mais c'est une excellente chose : nous pouvons aisément étudier et travailler dans d'autres pays et permettons à d'autres nationalités de faire de même. Je suis heureux de voir des dizaines de milliers de ressortissants de l'UE venus travailler et vivre à Malte, ainsi qu'à des milliers de ressortissants de pays tiers. Beaucoup utilisent Malte comme tremplin pour profiter des avantages de l'Union européenne mais c'est aussi malheureusement 'inconvenients'* ».

Le droit maltais [permet aux investisseurs de recevoir une carte de résident](#) valable trois ans mais aussi - et c'est ce qui pose particulièrement problème à l'heure actuelle - de délivrer des « passeports dorés ». C'est un des sujets sur lesquels [enquêtait Daphne Caruana Galizia](#), assassinée en 2017. La question de la conformité de la pratique des « passeports dorés » est actuellement portée au contentieux devant la [Cour de justice de l'Union européenne](#). La procédure d'infraction avait d'ailleurs été lancée par la Commission européenne, en 2020, aussi à l'encontre de [Chypre mais cette dernière a mis fin à la pratique](#).

## L'EX-YOUGOSLAVE, BON ÉLÈVE DISCRET

C'est sous ce vocable - tiré d'un [rapport de la commission](#) des finances du Sénat français - que l'on désigne le seul État issu de la dislocation de la fédération yougoslave qui a rejoint l'Union le 1er mai 2004[37], la Slovénie. Elle remplit les critères lui permettant de rejoindre la zone euro ainsi que l'espace Schengen dès 2007. Considérée comme [à part dans les guerres fratricides](#) qui ont déchiré la Yougoslavie, elle annonce en avril 2024 sa fierté d'être membre de l'Union depuis vingt ans, en prévoyant de [nombreuses festivités](#) mises en valeur par son gouvernement. Selon Nina Gregori, directrice exécutive de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et contributrice dans le « [Rapport Schuman 2024](#) », « *l'Union a toujours - et doit toujours - être perçue comme un havre de paix* ». La Slovénie détonne aussi par ses têtes d'affiche. Le philosophe [Slavoj Žižek](#), en particulier, qui dans les lignes du *Guardian* appelle les Européens à prendre leurs responsabilités en ce qui concerne la guerre en Ukraine : « *Nous devrions cesser d'être obnubilés par le concept de la ligne rouge, cette quête sans fin du juste équilibre entre le soutien à l'Ukraine et le désir d'éviter une guerre totale. La "ligne rouge" n'est pas une réalité objective : Poutine en trace constamment de nouvelles, et nous y contribuons en réagissant aux actions de la Russie. Quand on se demande "en partageant des informations avec l'Ukraine, les États Unis ont-ils franchi une ligne ?", on oublie un fait fondamental : c'est la Russie elle-même qui a franchi la ligne, en attaquant l'Ukraine. Par conséquent, au lieu*

[37] Suit la Croatie en 2013, dernier Etat à avoir bénéficié d'un élargissement. Les autres ex-yougoslaves (Serbie, Monténégro, Macédoine du Nord, Bosnie-Herzégovine) sont candidats à l'adhésion ou (Kosovo) potentiels candidats.

de nous concevoir comme un groupe qui se contente de réagir à Poutine en tant qu'impénétrable génie du mal, nous ferions mieux de réfléchir à ce que nous – l'Occident libre – voulons dans cette affaire ? ».

La Slovénie s'est aussi fait remarquer avec son ancien Premier ministre Janez Jansa, proche de Viktor Orban et admirateur de Donald Trump (dont l'épouse est d'origine slovène) surnommé le « [Maréchal Twitto](#) ».

\*\*\*

Vingt ans après le « grand élargissement », nous nous réjouissons des apports tant pour l'Union européenne que pour les États concernés. Nous réalisons aussi que certaines craintes des anciens États membres n'étaient pas justifiées et qu'ils auraient peut-être dû faire plus attention à celles des nouveaux. Dans la grande famille européenne, comme dans la plupart des familles,

les membres font l'effort de [se réunir au regard des circonstances](#). Ils peuvent rester fâchés longtemps, certains poussent d'autres à mettre de l'eau dans leur vin. Cette réunion de famille ne peut se faire que si tous les membres – et non uniquement les États – sont enthousiastes, les difficultés posées [par l'Agenda 2030 en témoignent](#).

**Elise Bernard**

Responsable des études

*L'auteure tient à remercier Stefanie Buzmaniuk et Peggy Corlin de la Fondation, ainsi que Maria-Christina Sotiropoulou de la Paris School of Economics et Edouard Gaudot de l'ESSEC ainsi que Nathalie de Kaniv, Marina Demetriou et Herman Grech.*

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2024

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.