

enquête

Vingt ans après, les leçons de l'élargissement « big bang » de l'Europe

UNION EUROPÉENNE // On fête, le 1^{er} mai, le vingtième anniversaire de l'adhésion à l'UE de dix pays issus, pour la plupart, de l'ex-bloc soviétique. Leurs succès économiques, la guerre en Ukraine, leurs leaders déterminés leur ont donné un nouveau poids dans l'arène européenne. De nouveaux élargissements apparaissent à l'horizon.

Karl De Meyer
— Bureau de Bruxelles

En route pour un grand sommet de cinquante leaders en Moldavie, Emmanuel Macron a prononcé, en mai dernier, au forum Globsec de Bratislava (Slovaquie), un discours qui annonçait le réengagement de la France en Europe centrale et orientale. Peu commenté à l'ouest du continent, le texte a été très remarqué dans la Mitteleuropa.

Une phrase en particulier a retenu l'attention des capitales concernées : « D'aucuns vous disaient [dans le passé] que vous perdiez des occasions de garder le silence ; je crois aussi que nous avons parfois perdu des occasions d'écouter. » Allusion à la diatribe lancée en 2003 par Jacques Chirac contre les pays qui avaient soutenu Washington et Londres dans l'invasion de l'Irak et qui, selon le président français, avaient manqué « une occasion de se taire ».

75 millions d'habitants de plus

Cette forme de mea culpa de la part d'Emmanuel Macron survenait quinze mois après l'invasion de l'Ukraine. Cette agression a validé a posteriori les nombreux avertissements des pays de la frange orientale de l'UE contre le bellicisme russe... longtemps ignorés à l'Ouest.

La guerre, qui dure depuis vingt-six mois en Ukraine, a fini d'installer sur la scène européenne les dix Etats membres qui ont rejoint l'Union en 2004 (Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Estonie, Slovaquie, Malte, Chypre, appelés « EU10 »). On leur associe la Roumanie et la Bulgarie qui, moins bien préparées, n'ont adhéré qu'en 2007. Huit de ces douze pays ont une frontière avec la Russie ou l'Ukraine.

On fêtera le 1^{er} mai les vingt ans de l'élargissement resté dans les mémoires comme le « big bang » : 75 millions d'habitants qui ont accru la population de l'UE de presque

« Je fais partie d'une génération pour laquelle nous sommes dans l'Union depuis suffisamment longtemps pour être traités en égaux. »

KAJA KALLAS
Première ministre estonienne

20 % et son PIB de 8,9 %. Nombre de ces nouveaux venus pèsent aujourd'hui dans les débats d'un poids supérieur à leurs seules forces économiques ou démographiques.

Nouvelle assurance

La Tchéquie a lancé en février une initiative largement suivie pour acheter des munitions hors de l'UE et les livrer à Kiev. Le président roumain, Klaus Iohannis, est candidat au secrétariat général de l'Otan. Le ministre des Affaires étrangères lituanien, Gabrielius Landsbergis, plaide la cause de l'Ukraine jusque sur les grandes chaînes américaines. L'an dernier, la Première ministre estonienne, Kaja Kallas, a lancé l'idée d'une émission de dette commune pour renforcer l'industrie de défense européenne – un plan depuis lors très étudié.

En marge du dernier sommet européen de la mi-mars, Kaja Kallas, 46 ans, a confié aux « Echos » comment elle se positionne face à ses homologues : « Dans la sphère diplomatique, des conseillers plus âgés me recommandent de suivre les grands Etats membres. Moi, je fais partie d'une génération pour laquelle nous sommes dans l'Union depuis suffisamment longtemps pour être traités en égaux. » La fille de l'ancien Premier ministre Sim Kallas se félicite de l'évolution

des dernières années : « Nous sommes écoutez, et compte tenu de notre taille, j'y attache beaucoup d'importance. » L'Estonie compte 1,3 million d'habitants, soit 0,3 % de la population de l'UE.

Une partie de l'influence nouvelle des « EU10 » tient au rapide rattrapage économique de la plupart d'entre eux. « Les chiffres de PIB racontent la success story du big bang », résume Vera Jourova, vice-présidente tchèque de la Commission européenne. La Tchéquie et la Slovaquie, avec un PIB à 90 % de la moyenne de l'UE en 2022 (derniers chiffres Eurostat), ne sont plus très loin de l'Italie (97 %).

Elles sont suivies de très près par la Lituanie (89 %), l'Estonie (85 %, tout près de l'Espagne à 86 %), la Pologne (79 %, au même niveau que le Portugal). Selon l'institut PIE, le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat de la Pologne est aujourd'hui supérieur de 40 % au niveau qu'il aurait eu sans adhésion.

Rattrapage

« Si vous regardez les classements divers et variés d'Eurostat, vous vous apercevez qu'il n'y en a plus aucun où les pays du big bang de 2004 sont relégués derrière les Etats membres de l'Ouest. Les palmarès sont désormais mélangés », remarque de son côté Lukas Macek, de l'Institut Jacques-Delors.

La Roumanie, et surtout la Bulgarie, handicapées par un fort exode des cerveaux et parties de plus loin, restent certes à la traîne. « Bien sûr excentrés, ces pays ont surtout besoin d'une meilleure gouvernance, analyse Heather Grabbe, de l'institut Bruegel. Si les Baltes ont si bien réussi, c'est aussi parce qu'ils sont bien classés en matière de transparence et de lutte contre la corruption. Cela attire les investissements étrangers qui apportent, en plus des emplois, des compétences managériales, de nouvelles cultures d'entreprise. »

La forte croissance n'a pas totalement effacé, dans les opinions publiques, le senti-

ment ou au moins la crainte de rester des citoyens de second rang de l'UE. En 2017, l'émoi fut grand quand il est apparu que certains produits alimentaires, vendus à l'Est dans le même emballage qu'à l'Ouest, étaient de qualité inférieure ou de composition différente. Le Premier ministre bulgare a dénoncé un « apartheid alimentaire »... obligeant Bruxelles à réagir.

Appétit d'entreprendre

Dans des conférences sur l'Europe, encore aujourd'hui, certains intervenants emploient encore l'expression « nouveaux Etats membres » pour ceux de 2004-2007. Parfois avec une pointe de condescendance. « Si cela signifie immatures ou pas avancés, je m'oppose au terme, proteste en souriant Vera Jourova. Mais "nouveau" n'est pas une mauvaise appellation. Cela implique aussi de la fraîcheur, un dynamisme, une volonté d'avancer. »

En janvier dernier, un startuper lituanien disait aux « Echos », à Vilnius – berceau de la licorne Vinted – observer « dans les pays baltes, un plus grand appétit d'entreprendre ».

« Les nouveaux arrivants avaient une approche très matérialiste et économique de l'adhésion, sans avoir conscience que le processus d'intégration politique irait en s'accéléralant. »

ERIC MAURICE
European Policy Centre

et de réussir que dans les pays de l'ouest de l'Europe ». Contrairement au bilan économique de 2004 est plus décevant. Certes, pour ce qui est de la prise de décision au niveau européen, les choses se sont plutôt bien passées. « Bien que nous soyons passés de 15 à 27 en trois ans, il n'y a pas eu d'embolie au Conseil de l'UE. Le travail a été alourdi, mais on n'a pas observé de blocage dû à l'hétérogénéité ou d'opposition "nouveaux contre anciens" », se félicite un diplomate européen.

Malheureusement, certains Etats membres ont connu de graves atteintes à l'Etat de droit. Viktor Orban, théoricien de l'illibéralisme, est parvenu à transformer la Hongrie en quasi-autocratie. Robert Fico, revenu à la tête de la Slovaquie l'an dernier, semble tenté de s'inspirer de son voisin, même s'il ne peut s'appuyer, comme lui, sur une « super-majorité » parlementaire.

Illusions de stabilité

En Pologne, le Parti Droit et Justice (PiS), au pouvoir entre 2015 et 2023, a développé une idéologie nationaliste antieuropéenne. Allant jusqu'à contester en 2021 la suprématie du droit européen. Donald Tusk, parvenu à renverser le gouvernement Morawiecki en décembre dernier, peine à détricoter le « système PiS ».

Personne n'avait envisagé, en 2004, de telles régressions démocratiques. « Du côté des anciens Etats membres, on avait alors l'illusion, quinze ans après la chute du mur de Berlin, qu'on allait vers une stabilisation générale sur un seul modèle combinant de manière synergétique sécurité, ouverture commerciale et démocratie », se souvient un diplomate.

« Les nouveaux arrivants, eux, avaient une approche très matérialiste et économique de l'adhésion, sans avoir conscience que le processus d'intégration politique irait en s'accéléralant, notamment après la crise financière et le Brexit », souligne de son côté Eric Maurice, du European Policy Centre.



Kaja Kallas, la valkyrie balte

46 ans, libérale (ALDE)
ESTONIE

Le 1^{er} avril, quand le magazine « Estonian World » affirme que la Première ministre estonienne a le soutien de Washington, Paris, Londres et Berlin pour prendre la tête de l'Otan, le poisson d'avril est si crédible que beaucoup d'internautes le relaient en s'en félicitant. Kaja Kallas se sent obligée de démentir sur X, où elle compte 275.000 abonnés. La viralité de la fausse nouvelle illustre la popularité de cette dirigeante balte, l'une des voix les plus fortes en soutien de l'Ukraine depuis le début de la guerre. Fin 2023, Kaja Kallas a proposé d'émettre pour 100 milliards d'euros d'obligations européennes pour stimuler l'industrie de défense de l'Union. Boîte à idées, communicante hors pair, très bien connectée, elle est constamment citée parmi les responsables susceptibles d'obtenir un « top job » européen après les élections de juin. ■



Donald Tusk, le sauveur de l'Etat de droit

67 ans, conservateur (PPE)
POLOGNE

Son retour au pouvoir à Varsovie, fin 2023, a été accueilli avec soulagement dans les milieux européens, après huit ans de règne du Parti Droit et justice (PiS) qui avait fait de la Pologne un partenaire difficile. Donald Tusk est en train de réinstaller son pays au centre du jeu européen, notamment en réactivant le format de Weimar avec Paris et Berlin. Mais la tâche n'est pas aisée, face à la machine installée par le PiS et la résistance du président Duda. On a aussi constaté, avec l'afflux des produits agricoles ukrainiens qui a provoqué la colère des agriculteurs, que certains intérêts nationaux s'imposent à tous les dirigeants, même à lui. Donald Tusk maîtrise les rouages de l'UE après avoir été président du Conseil européen (2014-2019) et dirigé le Parti populaire européen (2019-2022), annoncé comme la première force du prochain Parlement. ■



Gabrielius Landsbergis, le soutien de Kiev

42 ans, conservateur (PPE)
LITUANIE

Régulièrement à Bruxelles, qu'il connaît pour y avoir été député européen, le ministre des Affaires étrangères lituanien est un défenseur acharné de la cause ukrainienne. Il n'a de cesse de rappeler l'urgence d'une aide militaire décisive à Kiev. En janvier dernier, il a expliqué aux « Echos » son exaspération à l'égard de l'expression consacrée de l'UE du « soutien aussi longtemps qu'il le faudra ». Selon le petit-fils du premier président de la Lituanie post-soviétique, l'Union doit affirmer comme son objectif la victoire entière de l'Ukraine. Nommé aux Affaires étrangères à 38 ans, le boute-feu est aussi virulent à l'encontre de la Chine, qui a imposé des représailles commerciales aux produits made in Lithuania après l'ouverture à Vilnius d'un bureau de représentation de Taïwan. Il réclame des postes européens pour les responsables de l'Est. ■



Laura Codruta Kövesi, Elliott Ness du Luxembourg

50 ans, indépendante
ROUMANIE

Cette ex-championne de basket roumaine est, depuis trois ans, à la tête du parquet européen à Luxembourg, créé pour poursuivre les fraudes concernant le budget de l'UE – notamment dans le cadre du plan de relance post-covid. Laura Codruta Kövesi, fille d'un procureur qui a l'a découragée de se lancer dans la même carrière, a connu un parcours météorique, devenant à 33 ans la plus jeune procureure générale de son pays. Nommée sept ans plus tard à la tête du parquet anticorruption, elle lance une série d'opérations « mains propres » contre de nombreux élus. Le gouvernement au pouvoir tente de salir sa réputation et la révoque en 2018, grâce à une procédure dénoncée ultérieurement par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle prendra sa revanche en s'imposant à la tête du parquet européen, contre un Français et un Allemand ! ■



Viktor Orban, l'épine dans le talon de l'Union

60 ans, indépendant
HONGRIE

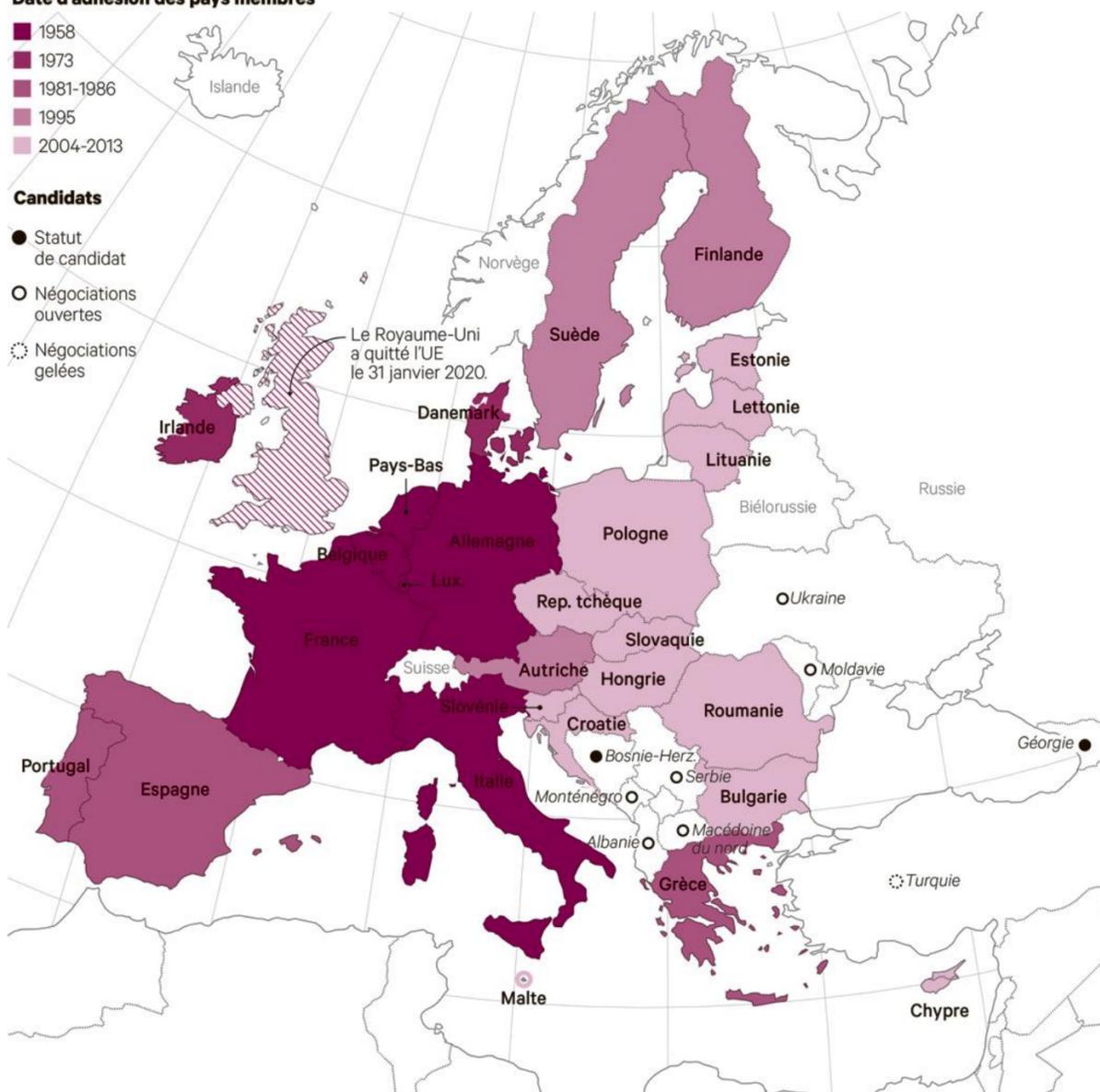
En octobre dernier, il serre la main de Vladimir Poutine lors d'un sommet en Chine. En mars dernier, il rend visite à Donald Trump à Mar-a-Lago. Viktor Orban pratique l'art de la provocation à un niveau rarement atteint. Le Premier ministre hongrois, au pouvoir depuis quatorze ans, a mis en place dans son pays une forme d'autocratie. Au sein de l'Union, il critique les soutiens militaire et financier à l'Ukraine, qu'il ralentit chaque fois qu'une décision doit être prise à l'unanimité. Ce qui lui vaut le gel de nombreux fonds européens, dont l'économie hongroise aurait pourtant bien besoin. Ses déclarations contre l'impérialisme de Bruxelles font peser de lourds points d'interrogation sur la présidence hongroise de l'UE qui commencera le 1^{er} juillet. Les eurodéputés de son parti, le Fidesz, pourraient rejoindre le groupe eurosceptique ECR après juin. ■

Date d'adhésion des pays membres

- 1958
- 1973
- 1981-1986
- 1995
- 2004-2013

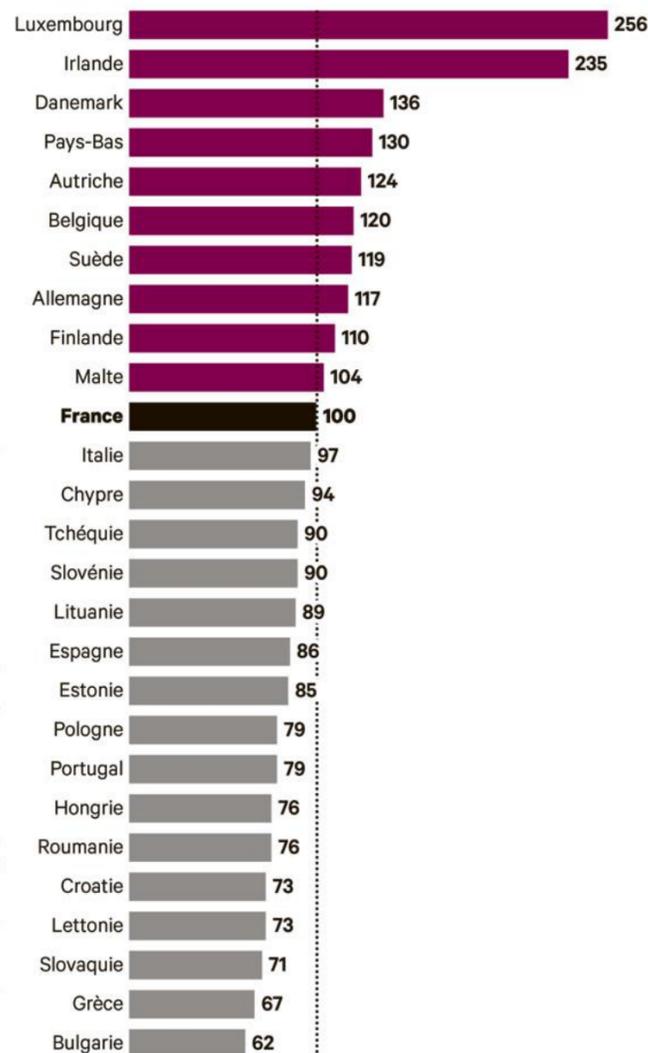
Candidats

- Statut de candidat
- Négociations ouvertes
- Négociations gelées



PIB par habitant de chaque pays en % de la moyenne européenne, en 2022

- PIB/habitant supérieur à la moyenne européenne
- PIB/habitant inférieur à la moyenne européenne



« LES ECHOS » / SOURCE : EUROSTAT

Portée par l'optimisme de l'époque (lancement de l'euro, préparation d'une « constitution »), l'UE s'engage en 2004 dans ce nouvel élargissement avec très peu d'instruments pour sanctionner des dérives. Essentiellement l'article 7 du Traité, qui prévoit en théorie la suspension des droits de vote des capitales contrevenant aux valeurs fondamentales de l'Union.

Sanctions « sans mordant »

Il est déclenché en 2017 contre la Pologne et en 2018 contre la Hongrie. « Mais il est sans

mordant car les sanctions requièrent l'unanimité au Conseil, moins le pays concerné bien sûr », déplore Morina Engjellushe, du Conseil européen pour les relations internationales. Il faudrait pouvoir l'appliquer à la majorité qualifiée. » Pour renforcer l'arsenal de l'Union, des mécanismes de conditionnalité des fonds européens ont été développés ces dernières années. D'abord dans le cadre du grand plan de relance post-Covid. Puis dans un règlement de 2020 qui définit un régime général de conditionnalité pour protéger le budget de l'UE. La Com-

mission l'a déclenché pour la première fois en 2022 contre la Hongrie. Bruxelles publie aussi depuis 2020 un rapport annuel sur l'Etat de droit qui a un effet de dissuasion sur les capitales tentées de le malmener.

Les expériences malheureuses des dernières années nourrissent les réflexions autour des prochains élargissements. Pas moins de neuf pays frappent aujourd'hui à la porte du club européen : l'Ukraine en guerre (poids lourd démographique de 44 millions d'habitants), la Moldavie, la Géorgie et les six Etats des Balkans occiden-

taux. Tous souffrent à l'heure actuelle de problèmes de gouvernance. S'agissant des Balkans, Heather Grabbe estime qu'on était avec eux « dans un cercle vicieux où, oubliés des débats pendant vingt ans, sans visibilité sur leur adhésion, ils n'avaient guère d'incitation à réformer ».

Nouveaux candidats

La guerre en Ukraine a donné une nouvelle impulsion. Les Vingt-Sept jugent désormais très imprudent de laisser ces pays du voisinage hors de l'Union. « Mais sachant ce

qui s'est passé en Hongrie et en Pologne, nous sommes très exigeants désormais dans nos discussions avec les candidats à l'adhésion », assure Vera Jourova, chargée des valeurs et de la transparence à la Commission.

L'Union a déjà acté l'an dernier que ces nouvelles extensions devront s'accompagner de réformes profondes. On estime aussi nécessaire de mettre en place des mécanismes d'intégration graduelle des candidats. Dans les années 2030, si ces pays rejoignent bien l'Union, ils seront alors les nouveaux « nouveaux ». ■



Petr Pavel, le président parachutiste

62 ans, indépendant
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Il est à l'origine de l'initiative de Prague visant à acheter des munitions hors de l'UE en faveur de l'Ukraine, basée sur un gros travail de recensement des obus disponibles. Ancien chef du commandement militaire de l'Otan, le président tchèque avait de bonnes sources... L'ancien parachutiste d'élite n'avait aucune ambition politique au moment de prendre sa retraite, en 2018. Mais, inquiet des tendances qu'il observait en Tchéquie, il a décidé de se présenter à la présidentielle de 2023. Il l'a facilement emporté face à l'ancien Premier ministre, Andrej Babis, un milliardaire parfois surnommé « le Trump tchèque ». Signe des temps, cette élection a été marquée par une vague de désinformation, dans les heures précédant le scrutin. On a alors annoncé la mort de Petr Pavel. Les médias traditionnels ont très vite réagi et démenti la « fake news ». ■



Roberta Metsola, l'étoile montante de la droite

45 ans, conservatrice (PPE)
MALTE

Lorsqu'elle arrive à la présidence du Parlement européen, en janvier 2022, la quadragénaire maltaise n'est guère connue en dehors de Bruxelles. Un peu plus de deux ans plus tard, la protégée de Manfred Weber, le président des conservateurs européens, est devenue un des visages de l'UE. Au point que l'an dernier, on a pu citer son nom comme substitut possible d'Ursula von der Leyen à la tête de la Commission. Roberta Metsola a été la première dirigeante à se rendre à Kiev, après l'invasion de 2022. En février 2023, elle a accueilli dans l'hémicycle de Bruxelles Volodymyr Zelensky, qui y a livré un discours poignant. Elle a eu à cœur de réformer un Parlement insuffisamment transparent, secouru par des scandales d'ingérence étrangère, et de simplifier son fonctionnement. Roberta Metsola souhaite cette année rempiler pour un second mandat. ■



Robert Fico, le faux social-démocrate

59 ans, suspendu du PSE
SLOVAQUIE

En octobre dernier, quelques jours après le retour au pouvoir de Robert Fico, déjà Premier ministre slovaque deux fois (2006-2010 et 2012-2018), les eurodéputés de son parti, indûment baptisé « social-démocrate », ont été suspendus du Parti socialiste européen. En cause : les postures pro-russes et populistes de l'homme fort de Bratislava. Même s'il ne dispose pas d'une « supermajorité » parlementaire comme Viktor Orban, son voisin, Robert Fico lui emprunte beaucoup de recettes. Il a été conforté en avril par la victoire à la présidentielle de son allié Peter Pellegrini, ancien Premier ministre. On craint que les deux hommes ne nomment des affidés à la Cour Constitutionnelle. Zuzana Caputova, la présidente sortante, qui faisait figure de rempart démocratique, n'a pas souhaité se représenter. Elle et sa famille avaient reçu des menaces de mort. ■



Valdis Dombrovskis, l'homme de chiffres

52 ans, conservateur (PPE)
LETTONIE

Il est difficile d'exister médiatiquement à l'ombre d'Ursula von der Leyen, et Valdis Dombrovskis a une personnalité discrète : il n'est donc guère connu. Il n'en est pas moins un des poids lourds de la Commission européenne. C'est lui, par exemple, qui a corédigé la proposition de Bruxelles sur un nouveau pacte de stabilité, dans le rôle du frugal, avec Paolo Gentiloni, commissaire aux Affaires économiques, dans le rôle de la cigale. Ancien ministre des Finances (2002-2004) et Premier ministre de la Lettonie (2009-2014) pendant la crise financière (qui l'a contraint à un plan d'austérité radical), il ne plaisante pas avec les finances publiques. Valdis Dombrovskis a repris en 2020 le portefeuille du Commerce, et a failli signer l'accord UE-Mercosur, en décembre dernier. Il ne cache pas son souhait de revenir pour un troisième mandat à la Commission. ■



Radoslaw Sikorski, l'ambition défense

61 ans, conservateur (PPE)
POLOGNE

Alors qu'Ursula von der Leyen s'est prononcée pour la création d'un portefeuille de commissaire à la Défense dans le prochain exécutif, on le dit très intéressé. Radoslaw Sikorski, aujourd'hui ministre des Affaires étrangères de Donald Tusk, ne manque pas d'atouts : il a été ministre de la Défense de 2005 à 2007 et la Pologne, qui investit beaucoup dans son armée depuis des années, est en train de devenir une des toutes premières puissances militaires du continent. On a aussi pu constater les talents d'orateur de l'ancien journaliste lorsqu'il a réfuté catégoriquement les arguments du diplomate russe Vassili Nebenzia, lors d'une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU le 24 février 2024, jour du deuxième anniversaire de l'invasion de l'Ukraine. Radoslaw Sikorski connaît bien l'UE pour avoir été député européen de 2019 à 2023. ■