

Les futurs élargissements face au défi des opinions publiques dans les États membres de l'Union européenne

Après une période de « fatigue », l'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie, en février 2022, a relancé l'élargissement de l'Union européenne (UE). En près de quatre ans, le processus a avancé davantage que lors des quinze années précédentes. Une série de décisions des chefs d'État et de gouvernement de l'UE a permis de redynamiser la relation avec les « anciens » candidats des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie¹) et d'étendre le processus à deux pays d'Europe orientale (Moldavie et Ukraine)². Dans le cas du Monténégro et de l'Albanie, les négociations sont avancées, au point d'envisager la possibilité d'une adhésion à la fin de la décennie. Mais entrer dans l'Union européenne ne se résume pas à finaliser des chapitres de négociation en vue d'un traité d'adhésion. Ce traité doit ensuite être approuvé par le Parlement européen, ratifié par l'État candidat et par les 27

États membres de l'UE, soit par la voie parlementaire, soit par celle d'un référendum. Le soutien des opinions publiques dans chaque État membre est donc un sujet aussi fondamental que la finalisation des négociations.

Dans un contexte où l'UE est contestée dans ses principes par des forces politiques de plus en plus organisées, il serait imprudent d'exclure tout rejet de ratification par un État membre. Il est important que les gouvernements des Vingt-Sept préparent des stratégies de communication sur l'élargissement dès maintenant et que les États candidats aient à l'égard des États membres des diplomatie bilatérales visant à convaincre sur l'apport de leur adhésion à l'UE. Pour l'instant, les débats de société sur les élargissements futurs apparaissent faibles dans tous les États membres. Les gouvernements se concentrent sur les négociations d'adhésion - celles qui engagent



DÉCRYPTAGE
JANVIER 2026

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

Lukáš Macek,
Chef du Centre
Grande Europe

Sébastien Maillard,
Conseiller spécial
de l'Institut Jacques
Delors (Centre
Grande Europe),
Associate Fellow
à Chatham House
(Londres)

¹ Seul le Kosovo reste un « candidat potentiel », notamment parce que cinq États membres ne reconnaissent pas sa souveraineté.

² La Turquie a également ouvert officiellement des négociations d'adhésion, mais celle-ci ont été gelés en 2018 à la suite de la dérive autoritaire engagée par le Président Erdogan.

au quotidien les experts - mais se soucient peu de communiquer envers leurs opinions publiques. Une fois encore, ce manque de débat n'est pas particulier à la France.

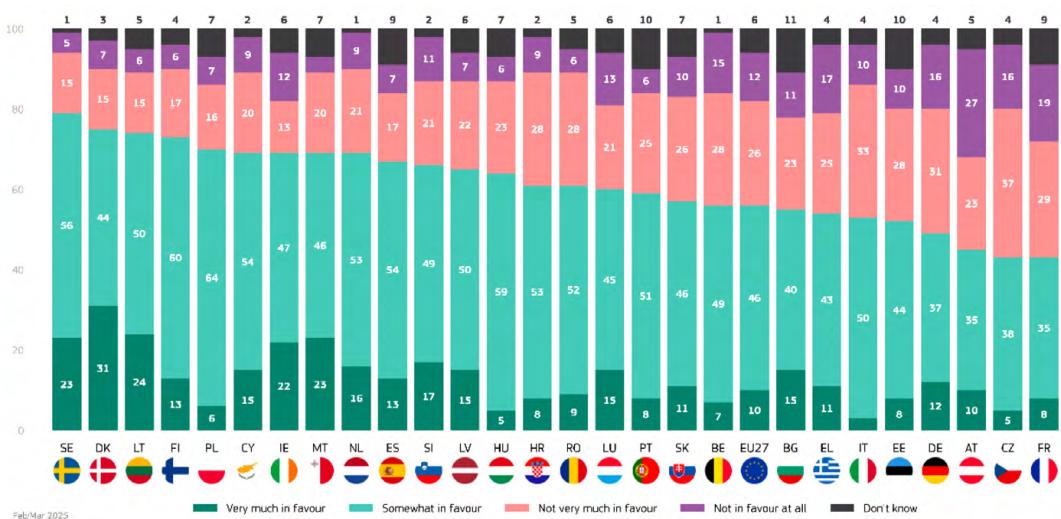
Le phénomène est ressorti des séminaires qu'ont tenu en 2025 le Centre Grande Europe de l'Institut Jacques Delors et le Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po. Cette note constitue une synthèse des échanges avec des invités de sept États membres (Allemagne, Autriche, Irlande, Italie, Pologne, République tchèque et Suède). Elle procède aussi à des recommandations, en vue de ne pas rater l'étape finale de l'élargissement que représentent les ratifications nationales. En effet, un refus de la part d'un État membre remettrait non

seulement en cause plusieurs années de négociations entre l'État candidat en question et l'UE, mais créerait également des dommages politiques profonds et durables, aux antipodes des objectifs même du projet européen. Au lieu de réunir, un tel scénario verrait les peuples européens dressés les uns contre les autres, a fortiori si le rejet résultait d'un référendum dans un État membre.

I • L'état de l'opinion publique sur les élargissements de l'UE

« L'Eurobaromètre spécial élargissement », de septembre 2025, donne un aperçu récent de l'état des opinions publiques dans les États membres de l'UE³.

TABLEAU. Thinking about further enlargement of the EU, overall, would you say you are... (%)



Globalement, 56% des citoyens de l'UE sont prêts à soutenir un futur élargissement de l'UE, alors que 37% y sont défavorables. Les taux varient toutefois selon les États membres. Si le soutien à l'élargissement est très fort en Suède (79%), au Danemark (75%) ou encore en Lituanie (74%), il n'atteint pas la majorité en Allemagne (49%), en Autriche (45%), en France (43%) et en République tchèque (43%). En Autriche, en France et en République tchèque, les opinions défavorables sont, en 2025, supérieures aux opinions favorables. En France, 48% des sondés disent ne pas vouloir soutenir un futur élargissement de l'UE.

Les réticences s'expliquent souvent par des raisons propres à chaque État membre, rendant difficile toute généralisation. En Autriche et en France, la mauvaise image des Balkans dans l'imaginaire collectif (mafias, crime organisé, migrants potentiels) et la force des partis d'extrême-droite eurosceptiques expliquent en grande partie les opinions défavorables élevées. En République tchèque, la présence importante de réfugiés ukrainiens depuis 2022 et l'enracinement des discours eurosceptiques dans le débat public expliquent aussi les réticences des citoyens. En Allemagne, l'opposition à l'adhésion de l'Ukraine au sein du parti d'ex-

³ Eurobaromètre Spécial 564, Attitudes à l'égard de l'élargissement de l'UE, Septembre 2025.

trême-droite Alternative für Deutschland, en progression dans tous les sondages, permet de comprendre la part non négligeable des opinions défavorables. Enfin, dans certains États membres, le soutien de l'opinion a parfois beaucoup évolué par rapport au précédent élargissement à la Croatie, en 2013. L'opinion tchèque, par exemple, était très favorable à l'adhésion croate, alors qu'elle n'exprime plus du tout le même soutien aux autres pays de l'ex-Yougoslavie et à l'Albanie. Outre la peur des flux migratoires, appartenir à un État désormais « assis » au sein de l'UE, ayant renoué avec sa prospérité historique (en 1938, le niveau économique de la Tchécoslovaquie était équivalent à celui de l'Allemagne et de la France) amène la population tchèque à se sentir beaucoup moins solidaire de pays candidats de l'Europe « périphérique ».

Les pays affichant des taux de soutien élevés, comme la Suède, le Danemark ou encore la Lituanie, sont souvent ceux où les opinions publiques perçoivent l'élargissement comme un objectif géopolitique en soi, qui ne doit pas nécessairement être corrélé à une réforme de l'UE. En Suède, par exemple, tous les élargissements de l'UE depuis 2004 ont été considérés comme des politiques de stabilisation du continent, sans jamais être opposées, comme en France ou en Allemagne, à l'approfondissement de l'UE. Ce dernier constitue d'ailleurs plutôt une source d'embarras pour la Suède qui privilégie le statu quo. Mais ces taux élevés varient souvent à la baisse une fois les chapitres concrets de négociation engagés. En Pologne, l'ouverture du chapitre agricole dans la négociation avec l'Ukraine contribuera sans nul doute à diminuer le soutien de l'opinion publique devant les risques majeurs de concurrence et de diminution des bénéfices de la PAC aux paysans polonais.

II • Les priorités gouvernementales peuvent être décalées du soutien des opinions

Les stratégies gouvernementales de soutien aux futurs élargissements n'épousent pas nécessairement les mouvements d'opinion publique. En France, à la suite du discours prononcé par Emmanuel Macron à Bratislava⁴, en mai 2023, le gouvernement s'est engagé dans une poursuite positive des négociations d'adhésion, alors que l'opinion publique reste majoritairement réticente. La situation n'est pas très différente en Allemagne. Les déclarations favorables aux futurs élargissements des chanceliers Scholz et Merz, n'empêchent pas une majorité de la population allemande de demeurer réticente. L'Autriche est un autre cas très marquant de décalage. Les gouvernements autrichiens ont fait de l'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux, zone d'influence traditionnelle du pays, une priorité de politique étrangère. C'est à l'initiative de l'Autriche qu'a été créé, en juin 2023, le groupe informel d'États membres appelé « Les Amis des Balkans », destiné à pousser les candidatures des pays de l'ex-Yougoslavie et de l'Albanie⁵. Pourtant, la population autrichienne demeure l'une des plus sceptiques de l'Union européenne. On ne saurait donc se fier à l'activisme des projets gouvernementaux pour se convaincre du sort des ratifications nationales. Un gouvernement peut être très engagé dans l'élargissement tout en ayant une opinion publique sceptique. L'élargissement renvoie à un problème qui marque de manière récurrente la construction européenne : le décalage entre les élites et la population.

4 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/06/01/sommet-globsec-a-bratislava>

5 La déclaration de Göttweig du 23 juin 2023 créant « Les Amis des Balkans » a été signée par les ministres des affaires étrangères de l'Autriche, de la Croatie, de la République tchèque, de la Grèce, de l'Italie, de la Slovénie et de la Slovaquie.

III • L'importance d'initier et consolider des débats nationaux

Il découle de la situation évoquée plus haut l'impérative nécessité de lancer des débats nationaux sur l'élargissement dans les États membres. Pour l'instant, ces débats n'existent pas vraiment. Lorsque des stratégies de communication ont été initiées par les gouvernements, comme c'est le cas en France pour les Balkans occidentaux⁶, elles demeurent souvent peu visibles au-delà des cercles d'experts.

Les débats parlementaires, la couverture médiatique et les réflexions des universités et des think tanks sur les élargissements futurs sont limités. Lorsqu'un échange est organisé avec les citoyens, ces derniers découvrent souvent l'avancée des négociations d'adhésion sans en avoir pris préalablement la mesure. La remarque est moins vraie pour les parlementaires nationaux qui, notamment lorsqu'ils siègent au sein des commissions des affaires européennes de leur assemblée, sont davantage conscients des enjeux de l'élargissement, mais rencontrent de grandes difficultés à les relayer auprès de leurs électeurs.

L'absence de débats nationaux empêchent de discuter les idées fausses et les mythes qui circulent à propos des pays candidats (par exemple, l'enfermement de l'Albanie, très largement basé sur le souvenir de la période Enver Hoxha). De même, l'absence de débats nationaux empêche les partis politiques de se positionner clairement. Les manifestes des partis contiennent rarement des positions claires sur les élargissements de l'UE, à l'exception peut-être des partis d'extrême-droite qui sont contre par principe. Si les acteurs économiques anticipent enfin davantage la perspective des élargissements, notamment en termes d'investissements ou de flux de main d'œuvre qualifiée, leurs réflexions n'irriguent pas pour autant le débat public. Le grand risque est donc de voir les débats sur l'élargissement surgir uniquement en aval,

lors des demandes de ratification des traités d'adhésion, sans que les enjeux aient été préalablement présentés et discutés par les citoyens.

IV • La perception des pays candidats dans les États membres

Les échanges avec les experts du groupe de travail ont largement révélé une perception caricaturale des pays candidats dans les États membres, basée sur le crime organisé, les mafias et la grande pauvreté. De même, l'Ukraine conduit les citoyens à s'interroger légitimement sur ce que signifie négocier avec un pays en guerre. En même temps, l'invasion russe de l'Ukraine a montré un capital de sympathie et de solidarité des opinions publiques en faveur de l'adhésion de ce pays, qui se reflète dans les sondages⁷. En 2026, ce mouvement de soutien des opinions se réduit toutefois devant l'idée, soutenue par certains partis politiques, que l'Ukraine devrait faire la paix en acceptant les conditions de Poutine, ou encore qu'un « reset » devrait être opéré avec la Russie pour recommencer à commercer et bénéficier des énergies fossiles. Ce dernier débat existe par exemple au sein du SPD, mais aussi de la CDU-CSU en Allemagne.

Il est important que la perception de l'élargissement par les citoyens soit guidée par les véritables enjeux et non par des considérations annexes. Pour ce faire, les États candidats eux-mêmes doivent mettre en place des stratégies d'influence bilatérales à l'égard de chaque État membre, avant que ne s'engagent les débats de ratification. Certains le font déjà. Par exemple, l'Albanie a lancé des campagnes de promotion du tourisme de masse dans les pays de l'ouest et de l'est de l'Europe qui contribuent à modifier l'image du pays réputé « enfermé ». Le Monténégro exploite aussi l'image d'un tourisme plus haut de gamme reposant sur des infrastructures comparables à celles de son voisin croate. Par sa communication cal-

⁶ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Stratégie de communication pour les Balkans occidentaux*, 2025. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/balkans_mai_2025_v5_cle894622.pdf

⁷ Ainsi, toujours selon les données de l'Eurobaromètre de septembre 2025, la majorité des citoyens en France se disent défavorable à l'égard d'un nouvel élargissement en général, mais lorsque la question concerne un pays candidat en particulier, l'Ukraine est le seul pays où la proportion des Français favorables dépasse celle des Français qui sont contre.

culée, le Président ukrainien Zelensky sait aussi attirer des formes de perception positive basées sur la résistance héroïque de son peuple à l'agression militaire de la Russie. Il sait aussi parfaitement que son pays est devenu indispensable au renforcement de la défense de l'Europe et qu'il convient de le faire savoir aux opinions publiques des États membres. Il se laisse toutefois aller parfois à citer des perspectives irréalistes dans ses discours publics, telle que l'adhésion de son pays en 2027 ; ce qui n'est pas souhaitable non plus dans la mesure où cela crée des attentes et des peurs inutiles.

Toutes ces stratégies nécessitent que les pays candidats ne limitent pas l'élargissement à leurs relations avec les institutions bruxelloises, mais effectuent un travail de diplomatie publique à l'égard des États-membres, impliquant notamment un effort particulier en direction de ceux où la ratification s'annonce difficile en raison de facteurs internes. Les ambassades des pays candidats dans les capitales des États membres devraient être particulièrement mobilisées par ce travail de diplomatie publique.

V. Des ratifications nationales à risque

Bien que l'UE ne soit pas encore au stade de rédiger, voire d'approuver, des traités d'adhésion, le Monténégro ou l'Albanie pourraient signer de tels traités d'ici la fin de la décennie⁸. La ratification de ces traités par chaque État membre de l'UE s'effectuera conformément aux règles du Traité sur l'Union européenne. Les procédures nationales de ratification reposeront soit sur une autorisation du parlement, soit sur celle d'un référendum citoyen.

Aucun traité d'adhésion n'a été jusqu'à lors rejeté lors d'un débat de ratification dans un État membre, les véto du général de Gaulle s'étant situés en amont du processus d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège⁹. On ne saurait

néanmoins exclure cette possibilité à l'avenir. La question se pose tout particulièrement en France qui a inscrit l'obligation de recourir à un référendum dans sa constitution (article 88.5), sauf si l'Assemblée nationale et le Sénat en décident autrement à une majorité des 3/5èmes dans chacune des chambres. D'autres États membres, comme l'Autriche ou l'Irlande, pourraient recourir au référendum, non par obligation constitutionnelle mais par choix politique. On ne saurait l'exclure non plus pour les Pays-Bas, compte tenu du précédent créé par le référendum négatif du 6 avril 2016 sur le traité d'association entre l'UE et l'Ukraine¹⁰. Dès lors, il est assez facile de mesurer le risque de recourir à un référendum sans que les enjeux de l'élargissement aient été longuement débattus dans l'espace public national. En l'absence de débat suffisant, le vote des citoyens risque de porter sur la situation politique générale ou le rejet de la construction européenne en général.

En cas de vote négatif dans un État membre, l'élargissement se trouverait bloqué. Une telle situation ouvrirait une nouvelle crise de l'Union européenne, nécessitant de reprendre les négociations avec l'État candidat, puis de procéder à de nouvelles signatures et ratifications. Ce serait aussi une grande victoire pour tous les opposants à l'Union européenne, tout en augmentant la frustration, le nationalisme et les loyautés alternatives (Chine, Russie, Turquie) dans les pays candidats concernés par un rejet.

Il convient absolument d'éviter une telle situation en débattant le plus en amont possible des élargissements de l'UE sans appréhension et sans tabous. La délibération reste le meilleur moyen d'obtenir le consentement des citoyens. Les responsables politiques, mais aussi les think tanks travaillant sur l'UE, doivent affronter les controverses. Il leur revient de convaincre du bien-fondé politique des futurs élargissements dans chaque État membre, mais aussi de mettre en évidence les points sur lesquels les pays candidats doivent poursuivre des

⁸ L'idée d'une adhésion accélérée de l'Ukraine réapparaît de temps en temps dans le débat public.

⁹ C'est différent pour un État candidat. La Norvège a renoncé à son adhésion après deux référenda négatifs (1972 et 1994). C'est le seul exemple d'un État candidat qui n'a pas ratifié un traité d'adhésion dûment négocié et signé.

¹⁰ 61% des électeurs néerlandais ont voté contre l'accord d'association UE – Ukraine.

efforts notables pour se conformer aux critères qui conditionnent l'adhésion à l'UE¹¹. L'élargissement a besoin, dès à présent, d'une attention accrue et de débats plus vivides que ceux auxquels les gouvernements des 27 nous ont habitué pour l'instant.

¹¹ Il s'agit des « critères de Copenhague » : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/how-enlargement-works/#criteria>

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

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

