Centre Grande Europe
Institut Jacques Delors

Élargissement de l'Union européenne : pourquoi, quand, comment ?

1973 → 2013

21 adhésions sont venues grossir les rangs des États membres des Communautés européennes, puis de l'Union européenne.

Depuis 2013

Aucune nouvelle adhésion et tout indique que cette pause dans le processus d'élargissement de l'UE **dépassera les 15 ans.**

La période actuelle est **la plus longue interruption** du processus d'élargissement qu'ait connue l'UE.

Entrée en vigueur des Traités de Rome — 1958
15 ans
1er élargissement — 1973
2013
?
6 vagues d'élargissement

C'est à l'aune de cette **« fatigue de l'élargissement »** qu'il faut évaluer la relance – inattendue – de ce processus, à la suite de l'agression russe de l'Ukraine.

1 L'élargissement, dynamique fondatrice de la construction européenne

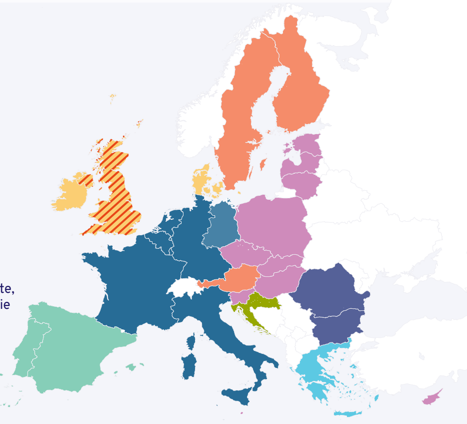
Avec l'approfondissement (l'extension progressive du domaine des compétences exercées au niveau européen ⊕ le renforcement progressif des institutions supranationales), l'élargissement est une dynamique structurante de la construction européenne.

6 — Ce processus a permis de passer des Communautés européennes réunissant 6 États d'Europe occidentale…

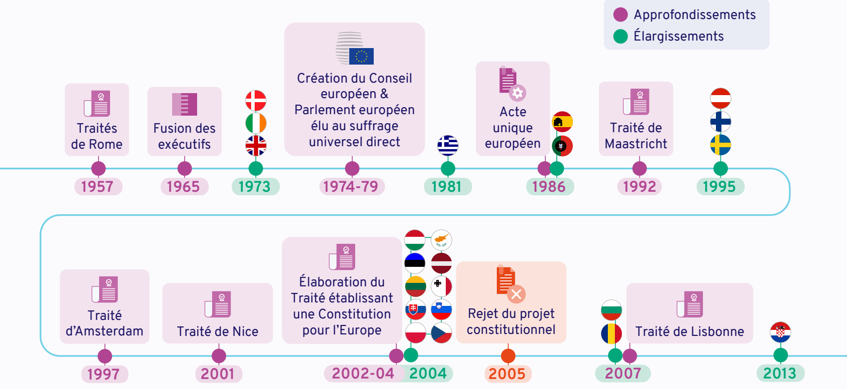
27 — …à une Union européenne de taille continentale, forte de 27 États membres.

Les vagues d'élargissement successives

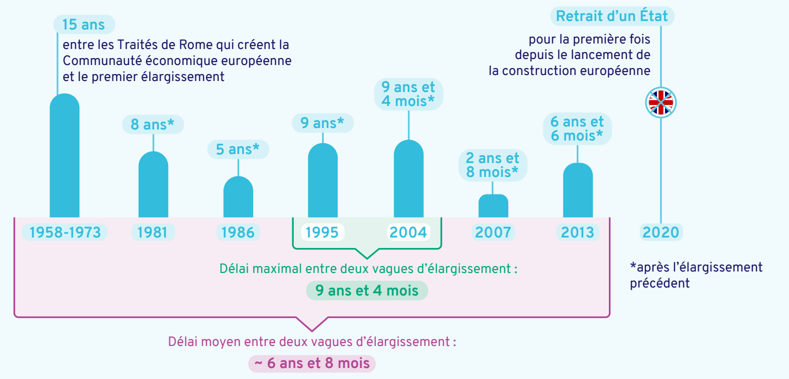
- **Pays fondateurs :** Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République Fédérale d'Allemagne
- **1er élargissement (1973) :** Danemark, Irlande, Royaume-Uni
- **2e élargissement (1981) :** Grèce
- **3e élargissement (1986) :** Espagne, Portugal
- **Réunification de l'Allemagne (1990)**
- **4e élargissement (1995) :** Autriche, Finlande, Suède
- **5e élargissement (2004) :** Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie
- **6e élargissement (2007) :** Bulgarie, Roumanie
- **7e élargissement (2013) :** Croatie
- **Retrait du Royaume-Uni (2020)**



La complémentarité entre élargissements et approfondissements de la construction européenne


Approfondissements
Élargissements
Traités de Rome — 1957
Fusion des exécutifs — 1965
1973
Création du Conseil européen & Parlement européen élu au suffrage universel direct — 1974-79
1981
Acte unique européen — 1986
Traité de Maastricht — 1992
1995
Traité d'Amsterdam — 1997
Traité de Nice — 2001
Élaboration du Traité établissant une Constitution pour l'Europe — 2002-04
2004
Rejet du projet constitutionnel — 2005
2007
Traité de Lisbonne
2013

Un processus enlisé depuis 2013 : aucun élargissement en plus de 13 ans



15 ans entre les Traités de Rome qui créent la Communauté économique européenne et le premier élargissement

Retrait d'un État pour la première fois depuis le lancement de la construction européenne

Délai maximal entre deux vagues d'élargissement : 9 ans et 4 mois

Délai moyen entre deux vagues d'élargissement : ~ 6 ans et 8 mois

*après l'élargissement précédent

2 Raisons d'être et défis du processus d'élargissement

Du point de vue des États candidats

Dimension symbolique
Appartenance à la « famille européenne » en tant que membre reconnu, respecté et égal.

Dimension économique
Accès au marché unique et aux opportunités de développement économique et social, grâce à la solidarité portée par la politique de cohésion de l'Union européenne.

Dimension géopolitique
Participation, à égalité avec les autres pays engagés dans le projet européen, à la prise des décisions façonnant l'avenir du continent, gage de stabilité et de sécurité, davantage de crédibilité et d'attractivité sur la scène internationale.

Dimension politique
Consolidation des standards démocratiques, de l'État de droit, et d'autres valeurs et principes fondamentaux du projet européen.

Du point de vue des États membres

Poursuite de la logique du projet européen
Projet conçu dès l'origine comme inclusif et à vocation continentale, afin de promouvoir le règlement pacifique des différends par l'exportation d'un modèle fondé sur le droit, la coopération et le renforcement des intérêts communs.

Dimension géopolitique
Stabilisation et sécurisation du continent, renforcement de l'UE sur la scène internationale.

Dimension économique
Marché unique plus vaste permettant la convergence avec le reste du continent.

Intérêt mutuel : éviter le **coût de la non-adhésion**

Les États candidats ont tout intérêt à participer à l'élaboration des normes européennes plutôt qu'à les subir.

Pour les États membres, l'élargissement est un investissement visant à éviter les surcoûts engendrés par l'instabilité, la concurrence déloyale ou la prolifération des influences hostiles dans leur voisinage.

Toutefois, si le processus d'élargissement permet de poursuivre ces intérêts, chaque candidature soulève ses propres défis.

Les défis de l'élargissement

La cohésion de l'UE, du fait d'une plus grande diversité politique, économique, sociale et géopolitique entre États membres

→ dès le premier élargissement, avec l'adhésion de l'Irlande en 1973, alors pays au niveau de développement économique nettement inférieur aux autres États membres

Les risques de déstabilisation ou d'affaiblissement de l'UE dans certains domaines sensibles

→ par exemple, l'intégration de l'agriculture espagnole en 1986, polonaise en 2004 ou ukrainienne à l'avenir, ou bien la neutralité de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995, à l'heure du lancement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

L'adaptation des institutions

→ la nécessité de renégocier, par exemple, la répartition des sièges au Parlement européen ou la composition de la Commission

L'adaptation du budget

→ pour maintenir un équilibre entre États membres « contributeurs nets » et « bénéficiaires nets », les futurs États membres ayant souvent vocation à faire partie des seconds

La crédibilité durable des engagements pris par les États candidats

→ reculs en matière de démocratie et d'État de droit après l'adhésion

Les coûts budgétaires de l'élargissement

Estimer les conséquences budgétaires de nouvelles adhésions est un exercice complexe.

Contrairement à une idée reçue, l'entrée de pays plus pauvres dans l'Union n'entraîne pas mécaniquement une hausse du budget européen, et tout dépend du scénario envisagé.

Les conséquences budgétaires d'un élargissement ne correspondent pas à une simple projection du fonctionnement de l'UE d'avant : les aspects financiers de chaque adhésion sont négociés de sorte qu'ils soient acceptables pour tous les États membres.

depuis ~2000 Le budget de l'UE est resté relativement stable **entre 1% et 1,2%** du revenu national brut de l'Union.

L'adhésion de quelques pays des Balkans occidentaux d'ici à la fin du prochain Cadre financier pluriannuel (CFP 2028-2034) aurait des conséquences budgétaires très faibles.

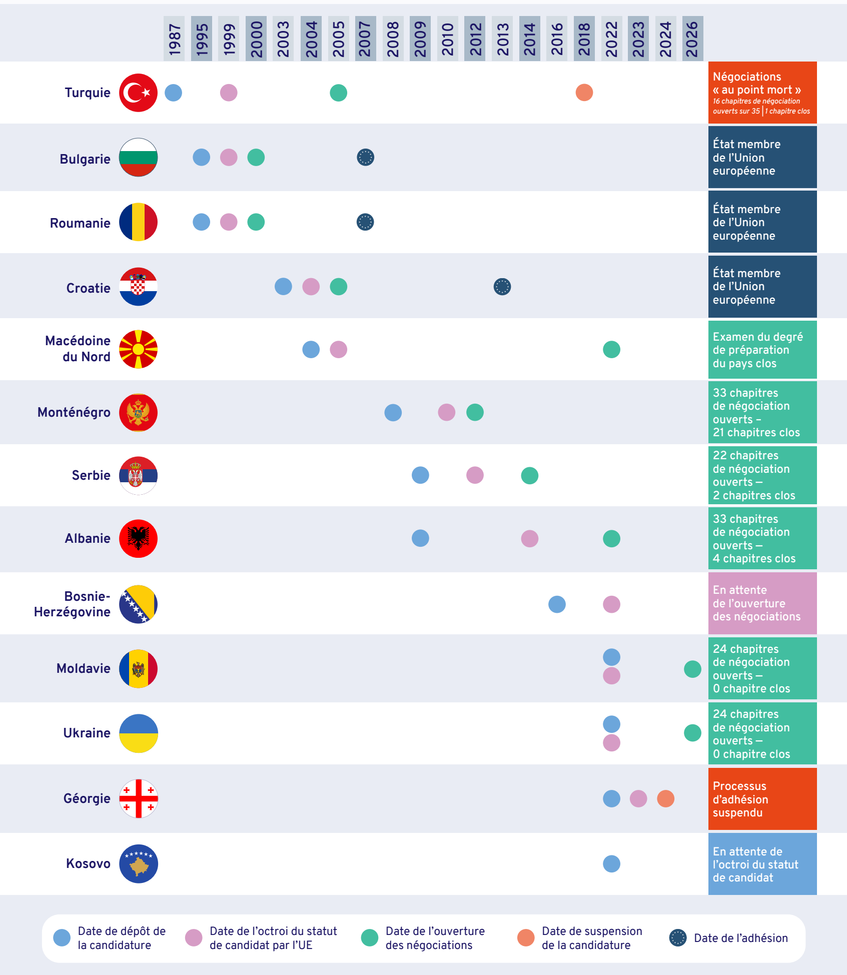
En cas d'élargissement plus vaste et complexe, impliquant notamment l'adhésion de l'Ukraine, l'architecture actuelle du CFP pourrait néanmoins s'avérer inadéquate.

Surtout, l'élargissement n'est pas un exercice comptable, il s'agit d'un investissement stratégique, dans :

- la sécurité du continent européen et le rôle géopolitique de l'UE
- de nouvelles opportunités économiques
- un nouvel élan potentiel pour une réforme interne de l'Union

3 De la fatigue à la relance

Un nouveau souffle depuis 2022



Plus de 13 ans sans nouvelle adhésion : les raisons de l'enlisement du processus avec les pays des Balkans occidentaux

Du côté des candidats

Instabilité politique et économique

héritée de conflits difficiles à dépasser

Réformes insuffisantes

voire régressions démocratiques

Forte concurrence géopolitique

favorisant les discours eurosceptiques, alimentée par les hésitations de l'UE

Du côté de l'UE

Fatigue de l'élargissement

Sentiment d'un processus trop rapide et qui va trop loin, et d'un besoin de « digérer » les vagues précédentes, perceptible dans les opinions publiques, notamment face aux dérives « illibérales » dans certains États qui ont intégré l'UE en 2004

Manque d'unité et de moyens

Repli des États membres sur leurs problèmes internes et asymétrie forte d'intérêt pour les Balkans occidentaux et leur adhésion

Réflexion sur le projet européen

Interrogations sur la relation entre élargissement et approfondissement, dans un contexte de contestation croissante du projet européen dans son ensemble

Polycrise européenne

Succession rapide de crises depuis 2008, incitant l'UE à viser d'autres priorités

Élargissements potentiels : état des lieux en octobre 2026

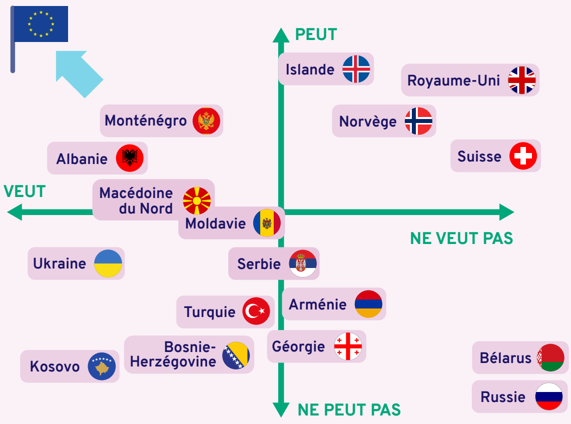
Pour **rejoindre l'Union**, il faut :

le « vouloir »

déposer sa candidature et mobiliser la volonté politique et les ressources nécessaires pour mener à bien le processus d'adhésion.

le « pouvoir »

être en mesure de remplir les conditions fixées par l'UE et de se mettre en conformité avec les critères d'adhésion.



Ce graphique, sujet à débat et en constante évolution, tente de positionner la plupart des États européens non-membres de l'UE (candidats ou non) selon ces deux axes, en tenant compte à la fois des positions de leur gouvernement actuel et des aspirations de leurs citoyens telles qu'elles transparaissent dans les enquêtes d'opinion.

4 Un processus à repenser : vers une “adhésion graduelle”

Face à la tension entre l'impératif géopolitique d'accélérer les adhésions et les obstacles qui rendent un élargissement rapide irréaliste

L'idée d'une “adhésion (ou intégration) graduelle” fait son chemin.

Réformer le processus d'adhésion pour le rendre plus progressif et plus motivant pour les États candidats, en leur procurant dès le début du processus des bénéfices traditionnellement obtenus seulement après l'adhésion.

Exemples d'intégration graduelle déjà à l'œuvre

	COMMUNAUTÉ DE L'ÉNERGIE	CORPS EUROPÉEN DE SOLIDARITÉ	SUPPRESSION DES FRAIS D'ITINÉRANCE	ERASMUS+	MÉCANISME DE PROTECTION CIVILE	PLAN DE CROISSANCE
Albanie	●	●	en cours ●	●	●	●
Bosnie-Herzégovine	●	●	en cours ●	●	●	●
Kosovo	●	●	en cours ●	●		●
Géorgie	●	●		●		
Macédoine du Nord	●	●	en cours ●	●	●	●
Moldavie	●	●	●	●	●	●
Monténégro	●	●	en cours ●	●	●	●
Serbie	●	●	en cours ●	●	●	●
Turquie		●		●	●	
Ukraine	●	●	●	●	●	

D'une logique binaire à une logique progressive : pour un statut intermédiaire entre « candidat » et « membre »

Parmi les différents modèles possibles d'« intégration graduelle »,
le Centre Grande Europe de l'Institut Jacques Delors propose la création
d'un statut intermédiaire

Accessible aux États candidats ayant satisfait de manière crédible aux exigences de l'UE :

- Démocratie
- État de droit
- Respect de ses valeurs et principes
- Alignement sur sa politique étrangère et de sécurité commune

→ bénéfices jusqu'ici réservés aux États membres et favorisant la vitesse et la qualité de leur préparation à une adhésion pleine et entière, objectif incontournable.

Ce statut permettrait notamment de :

- **Participer aux travaux des institutions de l'UE** (sans droit de vote)
- **Accéder à davantage de financements**
- **Prendre part à certaines politiques communes** dans des conditions proches de celles d'un État membre.

En contrepartie, cette innovation permettrait aux États membres de :

1. Répondre à l'urgence géopolitique en resserrant les rangs sans précipiter l'adhésion de candidats encore insuffisamment préparés.
2. Commencer à donner corps à la promesse d'adhésion formulée en 2003, renforçant ainsi sa crédibilité.
3. Introduire une différenciation nette entre les États candidats qui progressent vers l'adhésion et ceux qui stagnent, voire régressent.

Elle induirait par ailleurs une meilleure préparation au fonctionnement de la future Union élargie, à travers une socialisation précoce entre « anciens » et « nouveaux » États membres, réduisant d'autant les risques de malentendus au lendemain de l'adhésion.

5 Perspectives d'avenir

Le parcours d'un candidat

Négociations d'adhésion

- menées dans le cadre d'une « conférence intergouvernementale » (CIG) qui réunit l'État candidat et les 27 États membres. La Commission européenne joue un rôle important d'impulsion, de suivi et de coordination.
- structurées en 35 chapitres, regroupés en 6 groupes thématiques (« clusters »).
- Une fois accord conclu sur un chapitre, ce dernier est provisoirement clos ; mais tant que tout n'est pas conclu, rien n'est conclu. Un accent particulier est mis sur les chapitres 23 (Appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice, liberté et sécurité) : un manque de progrès sur ces chapitres empêche en principe d'avancer sur les autres chapitres.

Exemple de la Pologne : → **Négociations** 30 mars 1998 → 13 déc. 2002

Rédaction et signature du traité d'adhésion

Un traité est conclu entre les 27 États membres et l'État candidat, qui implique notamment des périodes de transition et autres modalités spécifiques de l'élargissement en question. Il peut apporter aussi des modifications aux traités qui régissent l'UE (par exemple réformer les institutions pour les adapter à l'augmentation du nombre d'États membres).

Signature du traité d'adhésion 16 avril 2003 **Ratifications jusqu'au** 4 mars 2004

Ratification du traité d'adhésion

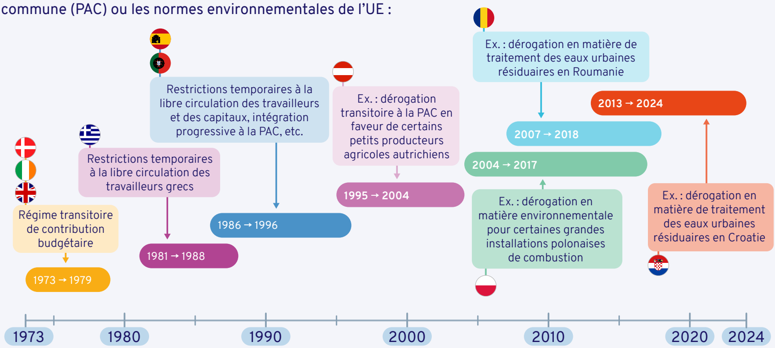
Le traité d'adhésion doit être ratifié par tous les États membres et par l'État candidat, selon leurs règles constitutionnelles propres. Il doit également être approuvé par le Parlement européen.

Adhésion 1 mai 2004

Après ratification par toutes les parties, l'adhésion devient effective à la date prévue par le traité.

Le cœur des futurs traités d'adhésion : les périodes de transition

Chaque élargissement s'est accompagné de périodes de transition conçues sur mesure pour chaque nouvel État membre, portant par exemple sur le marché intérieur, la politique agricole commune (PAC) ou les normes environnementales de l'UE :



Régime transitoire de contribution budgétaire
1973 → 1979
Restrictions temporaires à la libre circulation des travailleurs grecs
1981 → 1988
Restrictions temporaires à la libre circulation des travailleurs et des capitaux, intégration progressive à la PAC, etc.
1986 → 1996
Ex. : dérogation transitoire à la PAC en faveur de certains petits producteurs agricoles autrichiens
1995 → 2004
Ex. : dérogation en matière environnementale pour certaines grandes installations polonaises de combustion
2004 → 2017
Ex. : dérogation en matière de traitement des eaux urbaines résiduaires en Roumanie
2007 → 2018
Ex. : dérogation en matière de traitement des eaux urbaines résiduaires en Croatie
2013 → 2024
1973
1980
1990
2000
2010
2020
2024

Les nouveaux États membres ont tout intérêt à demander de telles dérogations limitées dans le temps, afin de concilier adhésion rapide et capacité d'assimilation progressive de l'acquis.

Les traités d'adhésion prévoient également des périodes de transition émanant des États membres – notamment en matière de libre circulation des travailleurs – et des mécanismes de réaction rapide en cas de déséquilibre :

des clauses de sauvegarde permettent ainsi à la Commission, à la demande d'un État membre – nouveau ou non – ou de sa propre initiative, d'adopter, à titre exceptionnel et temporaire, des mesures correctrices destinées à prévenir ou à corriger les difficultés graves pouvant résulter de l'adhésion d'un nouvel État membre.

L'adhésion n'entraîne pas automatiquement l'adoption de l'euro ou l'entrée dans l'espace Schengen, qui obéissent à des conditions propres. Elle implique donc un accès progressif à certains bénéfices de l'appartenance à l'Union.

Une singularité constitutionnelle française : la ratification par référendum

> « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.
> Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89. »
>
> (Article 88-5, Constitution française du 4 octobre 1958)

→ Article jamais appliqué à ce jour et sans équivalent dans aucun autre État membre de l'UE

→ Principe du référendum, mais voie parlementaire possible par une majorité des trois cinquièmes – option hautement improbable dans un contexte de fragmentation parlementaire

Article 89, alinéa 3 : adoption d'un projet de révision constitutionnelle par le Parlement réuni en Congrès à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés

① **Référendum**
(Alinéa premier de l'article 88-5)

Référendum national

- >50% des suffrages exprimés → autorisation de la ratification ✓
- ≤50% des suffrages exprimés → rejet de la ratification ✗

VOIE DE PRINCIPE

② **Voie parlementaire** (Second alinéa de l'article 88-5)

Vote séparé de chaque assemblée (Assemblée nationale + Sénat)

- Majorité des $3/5^e$ requise dans chaque chambre ← ASSEMBLÉE NATIONALE · SÉNAT

Si cette condition est remplie :

- Réunion du Parlement en Congrès (*Troisième alinéa de l'article 89*)
- Majorité des $3/5^e$

→ autorisation de la ratification ✓

VOIE DÉROGATOIRE

Benjamin Couteau & Lukáš Macek | Design graphique : Marjolaine Bergonnier | Octobre 2026