

Schuman Paper
n°823
23 février 2026

Veronica ANGHEL

Élargissement : Ce que l'Union européenne et ses États membres peuvent vraiment réaliser en 2026

La guerre de la Russie contre l'Ukraine et son agressivité récurrente envers l'Europe ont transformé l'élargissement : simple file d'attente technocratique, il est devenu un instrument géostratégique. L'Union européenne s'accorde désormais sur une intégration progressive assortie d'une conditionnalité stricte et de financements fondés sur les résultats. Mais les divergences persistent sur les questions budgétaires, de gouvernance et de calendrier. L'année 2026 ne verra pas de « big bang », mais elle peut ancrer une trajectoire crédible pour l'Ukraine, la Moldavie, le Monténégro et l'Albanie. Cette trajectoire pourrait être atteinte à la double condition que les dirigeants des États candidats s'engagent à progresser dans les réformes indispensables afin d'obtenir en contrepartie des garanties sur l'issue prévisible des négociations ; et que les dirigeants des États membres financent le processus d'adhésion et bloquent la politique de veto.

Pour que l'élargissement soit un succès, le processus doit être conduit à la fois comme un outil européen de gestion de [ressources communes](#) et comme un [instrument géopolitique](#). Afin d'accroître ses chances de prospérité et sa capacité à dissuader de nouvelles agressions, l'Union européenne doit élargir l'adhésion par étapes, renforcer la gouvernance à chaque phase, intensifier la surveillance mutuelle et associer chaque avantage accordé aux pays candidats à des réformes vérifiables et à des mécanismes de rétrogradation automatiques.

I. AU NIVEAU EUROPÉEN

Un consensus clair émerge sur la manière de procéder vers un nouvel élargissement : intégration progressive, transferts financiers fondés sur les résultats, garanties strictes. Toutefois, des doutes subsistent quant au moment et à la portée de cette démarche, en l'absence de décisions sur le financement, les modalités de vote et la stratégie de ratification. Le [paquet « élargissement » de 2025](#) recentre le dossier sur la sécurité et la mise en œuvre, mais laisse au milieu du chemin la réforme interne de l'Union.

Commission européenne : une intégration progressive et codifiée

La Commission a transformé l'élargissement d'un objectif déclaré en un système opérationnel. Son cœur repose sur l'intégration progressive, bien que cette approche ne soit pas officiellement désignée comme telle : accès précoce et réversible à des segments du marché unique, participation aux agences et programmes de l'Union – comme [SAFE](#) et la [Facilité pour l'Ukraine](#) (décaissements conditionnés aux résultats), débloqués uniquement lorsque les réformes sont effectives. Cette logique – feuilles de route, indicateurs mesurables et clauses de rétrogradation potentielles – étend la discipline du [plan de croissance](#) au-delà des Balkans occidentaux et renforce la crédibilité des trajectoires de l'Ukraine et de la Moldavie.

Deux choix de conception sont déterminants. Premièrement, le [regroupement](#) de l'*acquis communautaire* concentre les efforts sur des séquences offrant des gains visibles – Fondamentaux (Etat de droit, critères économiques et réforme de l'administration publique), Marché intérieur, Relations extérieures – plutôt que de disperser les réformes sur des dizaines de chapitres. Deuxièmement, la Commission associe chaque avantage à une [procédure de contrôle](#) : surveillance de la mise en œuvre, audits conjoints et suspension automatique si les indicateurs se dégradent. Il ne s'agit pas d'une approche « rapide et laxiste » mais d'une méthode « prompte mais encadrée ».

Cependant, les réformes internes de l'Union européenne restent en cours. Les dirigeants européens ont esquissé des options – financement lié à la performance ([rapport Draghi](#)), accès sectoriel avec garanties (comme la « Facilité de solidarité pour l'élargissement » proposée dans le [rapport Letta](#)), extensions limitées du vote à la majorité qualifiée dans des domaines restreints *via* des [clauses passerelles](#). Mais les décisions majeures nécessitant l'aval des dirigeants (révision budgétaire, ajustements institutionnels, processus de ratification) sont en attente au Conseil. D'où le doute sur la convergence : l'échafaudage technique dessine une voie, mais les volontés politiques ne sont pas encore bien assumées.

Conseil européen / Conseil : des pistes parallèles, une séquence contestée

L'intégration européenne avance sur des pistes parallèles : l'élargissement et l'approfondissement doivent progresser main dans la main, et non successivement. Cette réalité structurelle masque des choix difficiles. Trois lignes de fracture caractérisent l'année à venir :

Le financement. Un élargissement sans révision budgétaire relève de la fiction. Le débat autour du [cadre financier pluriannuel 2028-2034](#) en témoigne. Pour l'élargissement, la question porte sur le calendrier et la répartition : combien sera alloué

aux enveloppes de préadhésion et combien sera réservé au moment de l'adhésion ? Faut-il créer des fonds spécifiques (comme pour la politique agricole commune) récompensant la conformité vérifiable au respect des engagements plutôt que les agendas politiques ? Les capitales ne valideront pas un accès accéléré si les effets de la redistribution opérée restent opaques.

La gouvernance. L'unanimité est à la fois un bouclier et un point de blocage. L'utilisation ciblée de clauses passerelles pour soumettre certains sous-domaines (comme des listes de sanctions ou de contrôles à l'exportation) au vote à la majorité qualifiée est passée du tabou à un outil potentiel, mais elle nécessite toujours un lancement unanime et l'abstention des parlements nationaux à mettre en œuvre leur faculté de s'y opposer. Les dirigeants s'accordent sur la nécessité de limiter les « prises d'otage », mais divergent sur l'ampleur du pont à construire.

Étant donné que les piliers fondamentaux de l'Union, tels que le marché unique, la monnaie unique ou la sécurité européenne, ne sont pas exclusifs et rivaux par nature (ce que les économistes appellent des ressources communes), cette divergence devient dangereuse : les communautés, telles que celle créée par les États membres de l'Union, qui gèrent avec succès les ressources communes ne s'appuient pas uniquement sur la bonne volonté, mais aussi sur des règles claires, un contrôle mutuel et des sanctions crédibles pour les opportunistes. Pour l'Union, cela signifie associer tout abandon de l'unanimité à un renforcement de l'examen par les pairs, à une transparence des positions nationales et à des pénalités automatiques pour les blocages systématiques ou les actions visant à saper les décisions communes – une architecture de surveillance qui permet de préserver les ressources communes.

La discipline calendaire. La question du séquençage n'est pas un « rendez-vous en échange du mérite », mais une interrogation sur les résultats attendus en 2026 : ouverture et concrétisation des groupes de

chapitres de négociation, adoption et application d'actes d'accès sectoriels, décaissements ou gel des fonds au titre des [facilités pour la réforme et la croissance](#). Il s'agit aussi de protéger ce calendrier des chocs politiques internes, tant au sein de l'Union que dans les pays candidats. En 2026, des élections législatives auront lieu notamment en Hongrie, en Slovaquie, en Lettonie, en Suède et en Bulgarie. Elles sont susceptibles de modifier la composition du Conseil en fonction des gouvernements qui en seront issus. Dans tous ces scrutins, la menace sécuritaire et les coûts économiques de l'élargissement pourraient occuper une place centrale dans les débats politiques, avec des effets polarisants et un risque de retard supplémentaire. Sans une liste partagée de jalons pour 2026, les gros titres de l'actualité lors des Conseils européens risquent de devancer la mise en œuvre du processus d'élargissement.

Parlement européen : une conditionnalité centrée sur les citoyens

Le Parlement européen reste globalement favorable à l'élargissement sous condition. Cette position s'inscrit dans la continuité de son [héritage](#) depuis la fin de la guerre froide. Il soutient l'accès progressif, insiste sur des leviers en matière d'État de droit qui « mordent », et pousse à une surveillance centrée sur l'implication des citoyens : tableaux de bord publics sur les fonds alloués aux réformes, fiches de suivi de la mise en œuvre des engagements, et explications claires des mécanismes de rétrogradation en cas de non-respect des critères. Sa valeur ajoutée réside dans la légitimité : faire valoir que l'élargissement est un investissement sécuritaire qui apporte des bénéfices concrets, et non un projet élitiste distribuant des chèques en blanc. Le fait de [dénoncer](#) les reculs sur les critères de l'Union et de geler les fonds européens pour les candidats problématiques (comme la Serbie) est essentiel pour préserver la crédibilité du processus d'élargissement.

Le Parlement insiste également sur la symétrie : si les candidats font face à des pénalités automatiques

en cas de recul, les États membres (comme la Hongrie) doivent également voir les [outils internes de l'État de droit](#) avec la même rigueur. Cette position renforce la crédibilité auprès des publics sceptiques et protège la trajectoire d'élargissement contre les accusations de double standard.

II. AU NIVEAU NATIONAL

Les divisions au sein du Conseil ne relèvent pas d'une idéologie abstraite, mais de désaccords sur la manière de gérer les ressources communes européennes – comme le marché unique et la sécurité –, où l'utilisation par un acteur affecte les autres. Lorsqu'un accès au marché est élargi ou qu'une politique de sanctions est renforcée, certains paient, d'autres gagnent, et tous s'inquiètent de l'application des règles. Ces rivalités, caractéristiques du type de ressources que l'Union partage, créent des groupes aux ressentis différents sur la vitesse, le financement et le pouvoir de veto.

Pour compliquer les négociations, les frontières entre les intérêts des États s'estompent. Un État peut être intransigeant sur les questions budgétaires et maximaliste en matière de sécurité ; un défenseur des Balkans occidentaux peut se montrer prudent sur l'Ukraine (ou l'inverse) ; un modernisateur autour du principe des « réformes d'abord » peut se révéler, sur un autre dossier, un tenant de la souveraineté. Ces chevauchements comptent, car ils définissent les coalitions capables d'adopter des règles, de financer des avantages et de rendre crédibles des retours en arrière plausibles.

Sous cet angle, les « maximalistes » poussent à combler rapidement le fossé sécuritaire. Les « prudents » exigent des phases pilotes d'abord et une réversibilité stricte pour éviter une ouverture du marché unique fondée simplement sur la confiance ; les « faucons » insistent sur une surveillance systématique avant tout décaissement ; les « défenseurs des Balkans » veulent des victoires tangibles pour restaurer la crédibilité ; les « modernisateurs réformistes » refusent d'élargir sans plan pour la prise de décision, les sièges et le budget ; et les « saboteurs établissant un lien entre

les thématiques » utilisent l'unanimité pour obtenir des concessions sur d'autres dossiers. Comme de nombreuses capitales appartiennent à plusieurs camps, les compromis viables doivent tisser trois fils à la fois : des corrections limitées du vote à la majorité qualifiée pour éviter les vetos chroniques,

des avantages visibles mais réversibles pour montrer un mouvement sans risquer de mettre en cause la durabilité des ressources communes, et des garde-fous budgétaires clairs pour rendre les coûts défendables à l'échelle nationale.

Types de positions	États membres clés	Ce qu'ils défendent	Ce qu'ils acceptent	Ligne rouge
Maximalistes de la sécurité	Pays baltes, Suède, Finlande, Danemark, Pologne, Roumanie	Voie la plus rapide possible pour l'Ukraine et la Moldavie.	Financement par phases ; passerelles étroites dans des niches de la PESC pour bloquer tout veto sur les sanctions/contrôles à l'export.	Dérive de l'élargissement déguisée en prudence.
Intégrateurs prudents	France, Pays-Bas	Accès progressif avec réversibilité stricte.	Phases pilotes d'abord ; élargissement seulement après validation des mécanismes de contrôle en pratique	Droits accordés aux pays candidats que l'Union ne peut pas suspendre lorsque les règles de l'Union sont enfreintes par les pays candidats.
Faucons budgétaires	Allemagne, Pays-Bas, Autriche, épisodiquement la Pologne.	Prix avant rythme ; clarté sur la répartition des coûts.	Enveloppes débloquées sur les résultats ; révision des fonds de la politique agricole commune/la cohésion reportée à un volet défini du cadre financier pluriannuel.	Chèques en blanc sans tableau d'incidence.
Défenseurs des Balkans	Italie, Autriche, Grèce, Croatie, Slovénie	Victoires visibles pour les Balkans occidentaux dès maintenant.	Corrections limitées du vote à la majorité qualifiée si des avancées suivent ; participation aux agences.	Nouvelle année de promesses sans bénéfices concrets.
Modernisateurs réformistes	Belgique, Finlande, France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovénie, Espagne	Adaptation interne comme condition préalable (passerelles ciblées, sièges au Conseil et au Parlement européen, taille de la Commission, garde-fous budgétaires, voie de ratification).	Avancer sur l'élargissement en parallèle des revues des politiques pré-élargissement.	Élargissement sans plan pour la prise de décision et le financement.
Perturbateurs / lieurs de dossiers	Hongrie, Bulgarie, Chypre, épisodiquement Slovaquie	Maintien du levier de l'unanimité ; négociations transversales entre dossiers.	Respect des procédures ; médiation dans les conflits si le levier est préservé.	Perte du droit de veto sans compensation.

L'élargissement est l'outil qui peut aligner ces intérêts rivaux avec l'administration durable des biens européens et les objectifs géopolitiques de l'Union européenne. L'intégration progressive transforme l'accès au marché unique et aux programmes de l'Union en un outil gérable – accordé par tranches, mesuré par des indicateurs, et retiré automatiquement en cas de non-respect des règles. Cette structure protège les membres actuels des passagers clandestins, offre aux candidats des récompenses prévisibles pour l'application des règles et maintient la cohérence de la politique de sécurité à mesure que l'Union s'élargit. En bref : l'élargissement est le moyen par lequel l'Union préserve les ressources communes qu'elle gère déjà et projette son pouvoir au-delà de ses frontières – à condition que les dirigeants associent chaque nouvel avantage à une gouvernance qui empêche son utilisation excessive ou sa politisation à outrance.

III. UN ENSEMBLE DE MESURES DE MISE EN ŒUVRE

Il n'y aura pas d'élargissement « big bang » en 2026. En revanche, un « paquet » concret et réalisable peut être mis en place, combinant rapidité, encadrement strict et viabilité politique à Bruxelles et dans les capitales. Le cœur de cette approche est simple : ouvrir des chapitres de négociation sur la réforme et finaliser ce qui est prêt, accorder un accès limité au marché unique là où l'application des règles peut être vérifiée, n'accorder des financements que pour les réformes réalisées, lever un point de blocage chronique pour éviter que la politique étrangère ne fasse dérailler le calendrier.

L'Union européenne peut commencer par les dossiers techniquement matures. Pour l'Ukraine et la Moldavie, le Conseil pourrait ouvrir et remplir trois groupes de chapitres (Fondamentaux, Marché intérieur, Relations extérieures), traduisant l'examen sur papier en plans de travail, examens par les pairs et application précoce. Il est crucial d'inclure du contenu dans ces groupes de chapitre : cette méthode obligerait les ministères à planifier la transposition de *l'acquis communautaire*, les régulateurs à

mettre en place une supervision, et l'Union européenne à doter en personnel les mécanismes de surveillance conjoints, une étape claire au-delà de la rhétorique. En parallèle, le Monténégro vient de clôturer [un chapitre](#) et pourrait en finaliser un autre, tandis que l'Albanie a désormais ouvert les trente-trois chapitres de négociation ([le dernier](#) l'a été en novembre 2025). Ces étapes créeraient un mouvement visible sans s'engager sur des points que le processus d'élargissement ne pourrait pas ratifier l'année suivante.

L'accès limité au marché unique doit suivre la même logique : périmètre restreint, garanties strictes et surveillance en temps réel. Au fur et à mesure de sa progression dans les réformes, chaque pays candidat devrait bénéficier de deux actes d'accès sectoriels – par exemple, dans le couplage des marchés de l'énergie, l'interopérabilité des paiements, les douanes et le transit –, rédigés avec des réversibilités qui s'appliquent automatiquement en cas de manquements mesurables. Le test est opérationnel, non rhétorique : audits conjoints par les autorités européennes et nationales, certification électronique et traçabilité, publication des taux de conformité, et suspension proportionnelle de l'accès en cas de baisse de performance. On doit pouvoir revenir sur la suspension si la correction a été opérée. L'objectif est la discipline sans drame politique.

L'argent doit circuler, mais uniquement lorsque les réformes avancent. Les Facilités pour la réforme et la croissance doivent débloquent les premières tranches pour les pays des Balkans occidentaux et la Moldavie en fonction du strict respect des critères prédéfinis : étapes vers l'indépendance judiciaire visibles dans la gestion des affaires et les nominations ; résultats en matière de lutte contre la corruption qui résistent aux recours devant les tribunaux. Les citoyens et les marchés doivent pouvoir constater que chaque euro versé l'est seulement lorsque les règles sont appliquées, et non lorsque les échéances approchent.

Une réforme institutionnelle ciblée peut empêcher les prises d'otage habituelles lors du processus

décisionnel. Une micro-clause passerelle dans un domaine restreint de la politique étrangère et de sécurité commune – par exemple, une sous-catégorie de listes de sanctions ou d'adaptations des contrôles à l'exportation – permettrait de passer à un vote à la majorité qualifiée, avec les garanties politiques habituelles : consentement du Parlement européen, non-objection des parlements nationaux, réversibilité explicite. Il ne s'agit pas d'une révolution constitutionnelle, mais d'une soupape de sécurité conçue pour éviter que les décisions d'alignement quotidien ne soient échangées contre des avantages sans rapport avec le processus d'adhésion. Pour maintenir le reste de l'agenda sur les rails, un mécanisme permanent de médiation devrait fonctionner en parallèle, afin de régler les différends bilatéraux avant qu'ils ne perturbent le calendrier.

La légitimité est un multiplicateur de force. Ce que veulent les gouvernements ne correspond pas toujours aux [préférences des citoyens](#). Un bilan en langage clair, mis à jour trimestriellement, devrait lister les jalons à atteindre, les fonds débloqués, les retours en arrière déclenchés et les délais de correction convenus. La communication annuelle de l'Union sur l'élargissement est tout simplement trop lourde pour accompagner efficacement le processus. Les communications stratégiques pourraient inclure des explications courtes sur les coûts et les garanties dans les principales langues de l'Union. Elles devraient être relayées par les gouvernements des pays candidats afin que les deux parties s'expriment sur une même base. Si l'élargissement concerne la gestion des biens communs européens, cette gestion doit être visible.

La fin de l'année 2026 se traduirait par un succès à quelques conditions : trois chapitres de négociation non seulement ouverts mais remplis pour l'Ukraine et la Moldavie ; la clôture provisoire d'un chapitre supplémentaire pour le Monténégro ; et le passage de l'alignement sur la législation de l'Union à la mise en œuvre pour ce pays et l'Albanie. Chaque pays, le plus avancé dans le processus, aurait deux actes d'accès sectoriels au marché unique effectivement

en vigueur, avec au moins une clause de retour en arrière invoquée (et éventuellement résolue) pour démontrer la crédibilité dans les deux sens. L'utilisation de la clause passerelle sur les règles de majorité gagnerait en élan. Le tableau de bord public enregistrerait une audience soutenue et un léger adoucissement mesurable du scepticisme dans les États membres les plus prudents.

Politiquement, ce paquet est équilibré dans sa conception. Les maximalistes en matière de sécurité obtiennent un mouvement visible sur l'Ukraine et la Moldavie. Les intégrateurs prudents voient la réversibilité testée sur le terrain avant toute extension. Les faucons budgétaires bénéficient d'une transparence sur les incidences et d'une discipline de paiement conditionnée à la performance qu'ils peuvent défendre chez eux. Les défenseurs des Balkans obtiennent des victoires tangibles – décaissements en contrepartie de l'application des règles, participation aux agences, accès à des marchés régionaux – qui restaurent la crédibilité dès maintenant. Les modernisateurs réformistes obtiennent un correctif interne limité prouvant que l'Union peut gérer une appartenance élargie à l'Union sans réécrire les traités. Même les saboteurs obtiennent une issue : une médiation pour les différends bilatéraux sans qu'il en résulte un permis permanent de bloquer tous les autres.

Un élargissement réussi doit être envisagé comme une gestion rigoureuse des ressources communes de l'Europe, une politique qui tienne compte de la difficulté d'exclure des pays tiers qui bénéficient déjà, par exemple, de la sécurité offerte par l'Union et d'un (certain) accès au marché unique, et qui prenne en considération les rivalités déjà existantes. Il ne prétend pas que les enjeux politiques de ratification disparaîtront ou que la politique agricole commune et la cohésion pourront être un simple réajustement budgétaire du jour au lendemain. Il garantit cependant qu'à la fin de 2026, le processus permettra un accès au marché unique là où les règles sont respectées, le retirera là où elles ne le

sont pas, et maintiendra les décisions d'alignement sur la politique étrangère de l'Union à l'écart d'un blocage permanent. En d'autres termes : non pas une promesse, mais un calendrier qui renforce à la fois la dissuasion et montre aux adversaires comme la Russie, ou aux alliés moins engagés comme les États-Unis, que l'Union européenne se redresse et a une réelle implication dans le jeu géopolitique. Un calendrier clair pour l'élargissement préserve également l'intégrité et l'attractivité du marché unique.

maintenir la dynamique décisionnelle ? Comment verrouiller la discipline calendaire et la ratification dans un cycle électoral agité ? Le « paquet » 2025 donne à l'élargissement une colonne vertébrale réaliste. Pour transformer cette colonne vertébrale en un corps opérationnel en 2026, les [dirigeants](#) doivent trancher sur le financement, les modalités de vote et une liste transparente de jalons – sans quoi le système restera cohérent sur le papier et poreux dans la pratique.

En résumé, à Bruxelles, la boîte à outils est prête : intégration progressive, participation aux agences, enveloppes accordées en fonction des résultats et garanties juridiques solides. Les doutes sont politiques, non techniques : qui paie et quand ? Jusqu'où s'appuyer sur les clauses passerelles pour

Veronica Anghel

Maîtresse de conférences, Centre Robert Schuman
d'études avancées, Institut Universitaire Européen ;
Professeure invitée, Collège d'Europe ; Rédacteur en
chef adjoint, Journal of European Public Policy.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
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, 2026

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.