

Le Fin Mémo (4/10) : L'Union face à l'élargissement. Comment gouverner une Europe de plus de trente Etats ?

Série : Penser l'Europe après le consensus intégrat

English below

5mn

Auteur : Alek UMONT

Date de publication : 19 octobre 2026

L'élargissement est redevenu l'un des principaux problèmes stratégiques de l'Union européenne. Pendant une partie des années 2010, le processus avait semblé ralentir, notamment sous l'effet de la fatigue institutionnelle née des élargissements précédents, de la crise de la zone euro, des tensions migratoires et du Brexit. La guerre déclenchée par la Russie contre l'Ukraine a profondément modifié cette situation. L'adhésion potentielle de l'Ukraine et de la Moldavie, la relance du processus concernant les Balkans occidentaux et la perspective d'une Union dépassant à terme la trentaine d'États ont replacé l'élargissement au centre du projet européen. Le Conseil européen a ouvert en décembre 2023 les négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie et a explicitement relié la poursuite de l'élargissement aux réformes nécessaires au fonctionnement futur de l'Union[1]. Son Programme stratégique 2024-2029 confirme cette articulation en prévoyant un processus d'élargissement fondé sur le mérite, conduit parallèlement aux réformes internes nécessaires[2].

Ce retour de l'élargissement ne constitue toutefois pas la répétition des séquences des années 1990 et 2000. L'Union qui pourrait accueillir de nouveaux membres dans les prochaines années est beaucoup plus intégrée, plus politisée et plus exposée aux rapports de puissance que celle qui avait préparé les grands élargissements vers l'Europe centrale et orientale. Les États membres partagent aujourd'hui un marché intérieur profondément intégré, une monnaie commune pour une majorité d'entre eux, des politiques communes nombreuses et un ordre juridique dont les effets traversent une part importante de leurs politiques publiques. Dans le même temps, les crises successives ont révélé des désaccords persistants sur la solidarité budgétaire, les migrations, l'énergie, les relations avec la Russie, la politique industrielle ou la profondeur souhaitable de l'intégration. Ajouter de nouveaux membres ne signifie donc pas simplement agrandir une organisation existante. Cela revient à accroître l'hétérogénéité d'un système déjà confronté à la difficulté de transformer son niveau d'intégration en capacité politique.

Cette distinction est fondamentale. La question traditionnelle de l'élargissement est externe : quels États peuvent rejoindre l'Union et à quelles conditions ? La question contemporaine est simultanément interne : **quelle Union sera capable de fonctionner lorsqu'elle comptera plus de trente États ?** L'enjeu ne porte pas uniquement sur la capacité administrative des candidats à reprendre l'acquis communautaire. Il concerne également la capacité des institutions européennes à décider, financer, arbitrer les conflits distributifs, préserver l'État de droit, produire des politiques stratégiques et maintenir une solidarité suffisante entre des membres plus nombreux et plus différents.

L'élargissement devient ainsi un test majeur du post-européisme. Il oblige l'Union à déterminer si elle peut continuer à présupposer une convergence progressive de tous ses membres vers un degré relativement comparable d'intégration ou si elle doit désormais organiser plus explicitement des degrés différenciés de participation. Dans une Union plus nombreuse, l'uniformité peut devenir plus difficile ; mais une différenciation mal maîtrisée peut, à l'inverse, créer des membres de première et de seconde catégories. Le problème consiste donc à articuler trois exigences : **élargir l'espace politique européen, préserver la cohérence du socle commun et éviter que la diversité accrue n'entraîne une paralysie de l'action collective**.

1. L'élargissement est redevenu une politique géopolitique

[1] Conseil européen, 2023, *Conclusions sur l'Ukraine, l'élargissement et les réformes*, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/

[2] Conseil européen, 2024, *Programme stratégique 2024-2029*, https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/

L'élargissement européen n'a jamais constitué une simple politique commerciale. Dès les premières phases de la construction communautaire, l'adhésion signifiait l'entrée dans un ordre politique et juridique déterminé. Cette fonction s'est renforcée après la guerre froide. Les élargissements de 2004 et 2007 ont contribué à ancrer dans les institutions européennes des États sortis de plusieurs décennies de domination soviétique ou de régimes communistes, en associant intégration économique, consolidation démocratique, État de droit et appartenance à l'espace occidental.

La nouvelle phase d'élargissement possède toutefois une dimension stratégique encore plus explicite. L'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie intervient dans le contexte direct de la guerre russe contre l'Ukraine. L'adhésion potentielle de ces États signifie donc davantage qu'un alignement progressif sur l'acquis communautaire : elle constitue un choix de géopolitique continentale. L'Union affirme ainsi que l'appartenance politique de ces pays à l'espace européen doit pouvoir devenir durable et institutionnellement irréversible.

Cette évolution renforce l'importance stratégique de l'Union mais augmente également ses responsabilités. L'intégration d'États exposés à des menaces militaires, à des pressions hybrides, à des vulnérabilités énergétiques ou à des besoins considérables de reconstruction suppose que l'Union soit capable d'apporter autre chose qu'un cadre réglementaire. Elle doit pouvoir contribuer à leur sécurité, soutenir leur modernisation économique, organiser les infrastructures permettant leur intégration au marché intérieur et absorber les conséquences budgétaires de leur adhésion.

L'élargissement devient donc un instrument de puissance seulement si l'Union dispose des capacités permettant de soutenir l'espace qu'elle étend. Le poids territorial, démographique, agricole, industriel ou stratégique supplémentaire peut renforcer l'Europe, mais il peut également accroître ses fragilités si les mécanismes communs restent insuffisants.

Le Programme stratégique 2024-2029 reflète ce déplacement en associant directement l'élargissement à une Europe plus forte et plus sûre, au renforcement des capacités de défense, à la résilience et à la réduction des dépendances stratégiques[3].

L'élargissement n'est donc plus seulement une politique d'intégration. Il est devenu une politique d'ordre européen.

[3] Conseil européen, 2024, *Programme stratégique 2024-2029*, https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/

2. Une Union de plus de trente États ne serait pas simplement une Union plus grande

La taille d'une organisation ne détermine pas mécaniquement sa gouvernabilité. L'histoire de la construction européenne le montre clairement. Les Communautés sont passées de six à neuf, puis dix, douze, quinze et finalement vingt-sept États membres sans que l'intégration cesse de progresser. Les institutions ont été adaptées, le vote à la majorité qualifiée étendu et les équilibres entre États redéfinis.

La difficulté actuelle réside moins dans le nombre absolu de membres que dans la combinaison entre ce nombre et la profondeur des politiques communes. L'Union des années 1980 ne disposait ni de l'euro, ni de Schengen sous sa forme actuelle, ni d'un espace de liberté, de sécurité et de justice comparable, ni des compétences contemporaines en matière climatique, numérique ou de gouvernance économique. Une Union de plus de trente membres devrait donc prendre des décisions communes dans des domaines politiquement beaucoup plus sensibles que ceux qui structuraient les premiers élargissements.

L'hétérogénéité économique serait également importante. Les États candidats présentent des niveaux de développement, des structures économiques et des capacités administratives très différents. L'Ukraine représente à elle seule un cas d'une ampleur particulière par sa population, son territoire, son secteur agricole, sa base industrielle, ses besoins d'investissement et les conséquences de la guerre. Les Balkans occidentaux présentent d'autres profils, tandis que la Moldavie possède une économie et des capacités institutionnelles d'une taille très différente.

Cette diversité ne constitue pas un argument contre l'adhésion. Elle signifie toutefois que l'élargissement modifie les équilibres redistributifs, les intérêts sectoriels et les coalitions politiques au sein du Conseil. Une Union élargie ne réunira pas simplement davantage d'États partageant les mêmes préférences. Elle rassemblera davantage de conceptions de la politique agricole, de la cohésion, de la fiscalité, de l'énergie, de la défense ou des relations avec les puissances extérieures.

L'étude prospective publiée par le Service de recherche du Parlement européen en 2025 montre que l'élargissement peut générer des bénéfices économiques et stratégiques significatifs. Selon son scénario de convergence modérée, le PIB de l'Union pourrait être environ 8 % supérieur à l'horizon 2035 à celui d'un scénario sans nouvel élargissement ; un scénario plus ambitieux produit des gains potentiellement supérieurs. Le rapport souligne également des bénéfices possibles en matière de compétitivité, de souveraineté, de ressources critiques et de préparation à la défense[4]. Ces chiffres sont prospectifs et doivent être compris comme des résultats de scénarios, non comme des prévisions certaines.

L'élargissement peut donc accroître le potentiel de puissance de l'Europe. Mais le potentiel ne constitue pas encore une capacité : celle-ci dépend de l'architecture politique permettant d'utiliser les ressources supplémentaires.

3. La décision constitue le premier problème institutionnel

La question de la gouvernabilité apparaît d'abord dans les règles de décision. Une Union plus nombreuse augmente mécaniquement le nombre de préférences susceptibles d'être

[4] Fernandes, M., & Saulnier, J. L., 2025, *Towards renewed and beneficial EU enlargement*, European Parliamentary Research Service, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)765773

représentées au Conseil. Dans les domaines régis par la majorité qualifiée, le système peut continuer à produire des décisions malgré les divergences. Dans ceux où l'unanimité demeure requise, chaque nouvel État augmente le nombre de gouvernements disposant d'une capacité individuelle de blocage.

Le problème devient particulièrement important pour la politique étrangère, certaines questions fiscales, certaines décisions budgétaires ou les révisions institutionnelles. Dans une Europe de plus de trente États, exiger systématiquement l'unanimité peut rendre plus difficile l'adoption rapide d'une position stratégique commune. Cette difficulté explique pourquoi les débats sur l'élargissement sont désormais presque systématiquement associés aux discussions sur l'extension de la majorité qualifiée.

La solution paraît techniquement évidente mais politiquement beaucoup moins simple. Passer de l'unanimité à la majorité ne constitue pas uniquement un gain d'efficacité. Cela signifie qu'un État peut être contraint par une décision qu'il juge contraire à un intérêt national important. Cette possibilité est plus facilement acceptée dans certains domaines du marché intérieur que lorsqu'il s'agit de fiscalité, de sanctions, de politique migratoire ou de sécurité.

L'élargissement produit ainsi une tension structurelle : plus l'Union devient nombreuse, plus elle a besoin de mécanismes permettant d'éviter le blocage ; mais plus elle devient diverse, plus la légitimité de la décision majoritaire peut être contestée lorsque celle-ci touche aux fonctions centrales de l'État.

Ce paradoxe oblige à distinguer les politiques. Certaines peuvent légitimement être décidées à la majorité de l'ensemble. D'autres peuvent nécessiter une protection particulière des intérêts nationaux. Entre les deux existe un troisième espace : celui des politiques dans lesquelles plusieurs États souhaitent agir plus profondément ensemble sans pouvoir ou vouloir entraîner immédiatement tous les autres.

C'est précisément dans cet espace que l'intégration différenciée devient une option institutionnelle.

4. L'élargissement transforme également la question budgétaire

Une Union plus grande devra également revoir les conditions de sa solidarité financière. Le budget européen finance notamment la politique agricole, la cohésion, les infrastructures, l'innovation, les politiques extérieures et différentes priorités stratégiques. L'intégration de plusieurs États dont le revenu moyen demeure inférieur à celui de l'Union actuelle modifierait nécessairement la géographie des bénéficiaires et des contributeurs.

Ce problème serait particulièrement important dans le cas de l'Ukraine. Au-delà de l'application progressive de l'acquis, son adhésion poserait des questions considérables de reconstruction, de modernisation des infrastructures et d'intégration d'un secteur agricole de grande dimension au marché commun. Une extension mécanique des politiques existantes pourrait modifier profondément les équilibres de la politique agricole commune et des fonds de cohésion.

L'enjeu n'est pas nécessairement de savoir si l'élargissement « coûtera » ou « rapportera » globalement à l'Union. Les effets économiques à long terme peuvent être positifs, comme le suggèrent les scénarios du Parlement européen, mais leur répartition sera nécessairement inégale entre secteurs, territoires et périodes. Une politique peut produire un gain collectif tout

en imposant des coûts importants à certains groupes. C'est précisément cette dimension distributive qui transforme une question économique en problème politique.

Trois réponses sont alors possibles. La première consiste à augmenter les ressources du budget européen afin de préserver les politiques existantes tout en finançant l'intégration des nouveaux membres. La deuxième consiste à réformer profondément la répartition des dépenses actuelles. La troisième pourrait être de développer certains instruments financiers différenciés ou certaines capacités communes autour de groupes d'États prêts à financer davantage une priorité particulière.

Ces options n'ont pas les mêmes conséquences institutionnelles. Augmenter fortement les ressources communes rapprocherait l'Union d'une capacité budgétaire plus fédérale. Réduire les politiques communes au profit des budgets nationaux renforcerait une logique plus confédérale. Multiplier les capacités financées par des groupes variables produirait une Europe davantage différenciée.

L'élargissement agit donc comme un révélateur des choix constitutionnels implicites contenus dans le budget.

5. L'histoire des élargissements montre que la différenciation peut faciliter l'intégration

L'Union dispose déjà d'une expérience considérable en matière de différenciation liée à l'élargissement. Les nouveaux membres n'ont jamais nécessairement appliqué l'ensemble des règles européennes dans des conditions parfaitement identiques dès le premier jour de leur adhésion. Des périodes transitoires, exemptions temporaires et mécanismes spécifiques ont régulièrement été utilisés pour tenir compte des différences de capacité économique et administrative.

Frank Schimmelfennig et Thomas Winzen montrent que l'élargissement constitue précisément l'un des principaux moteurs de la différenciation européenne. Ils distinguent une différenciation « instrumentale », principalement associée aux écarts de richesse, de gouvernance et de capacité d'adaptation des candidats, d'une différenciation « constitutionnelle », davantage liée à la volonté politique de certains États de ne pas participer à une intégration supplémentaire dans des fonctions centrales de l'État[5][6].

Leur analyse des élargissements de 2004 et 2007 est particulièrement instructive. Presque toutes les différenciations spécifiques liées à l'adhésion ont disparu après environ dix à quinze années d'appartenance, ce qui signifie que l'élargissement a principalement généré une différenciation temporaire plutôt qu'une hiérarchie permanente entre anciens et nouveaux membres[7].

Ce précédent est important parce qu'il montre que différenciation et égalité politique ne sont pas nécessairement contradictoires. Une différence temporaire peut permettre l'adaptation et conduire ensuite à une normalisation complète du statut.

Le problème contemporain est toutefois plus complexe. Les futurs écarts ne concerneront peut-être pas seulement les capacités économiques ou administratives. Ils peuvent également

[5] Schimmelfennig, F., & Winzen, T., 2020, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford University Press, https://academic.oup.com/book/36955

[6] Schimmelfennig, F., & Winzen, T., 2020, "The Choice for Differentiated Europe", https://academic.oup.com/book/36955/chapter-abstract/322249151

[7] Schimmelfennig, F., & Winzen, T., 2020, "Normalization: New Member States and Differentiated Integration", https://academic.oup.com/book/36955/chapter-abstract/322253263

refléter des préférences durables sur la défense, la fiscalité, la politique étrangère ou d'autres fonctions de souveraineté. Dans ce cas, attendre simplement que les États « rattrapent » un noyau plus intégré risque de ne pas correspondre à la nature du désaccord.

6. L'élargissement oblige à distinguer vitesse et destination

Cette distinction conduit à séparer deux modèles d'intégration différenciée. Dans une Europe à plusieurs vitesses, les membres suivent la même trajectoire mais ne progressent pas au même rythme. L'écart est temporaire. Dans une Europe durablement différenciée, le degré ou le périmètre de participation peut rester différent parce que les préférences institutionnelles elles-mêmes divergent.

Schimmelfennig et Winzen distinguent précisément les logiques *multi-speed*, *multi-tier* et *multi-menu*. Dans le premier cas, la différenciation est temporaire. Dans le deuxième, des groupes d'États restent durablement à des niveaux différents d'intégration. Dans le troisième, la composition des participants varie selon les politiques : un État peut être profondément intégré dans un domaine et moins dans un autre[8].

Cette typologie permet d'identifier l'enjeu spécifique du prochain élargissement. Si les différences entre anciens et nouveaux membres concernent principalement les capacités administratives ou économiques, l'Europe à plusieurs vitesses peut suffire. Les nouveaux membres rejoignent progressivement les différentes politiques lorsqu'ils remplissent les conditions requises.

Mais si l'élargissement révèle des conceptions durablement différentes de la souveraineté ou de la finalité de l'Union, la question devient différente. L'objectif ne peut plus nécessairement être l'uniformisation progressive. Il faut alors savoir si plusieurs degrés légitimes d'intégration peuvent coexister dans le même ordre politique.

Cette interrogation ne concerne d'ailleurs pas seulement les nouveaux membres. Plusieurs différenciations européennes actuelles trouvent leur origine dans les préférences d'États anciens et relativement prospères. L'hétérogénéité constitutionnelle n'est donc pas une caractéristique des seuls candidats : elle appartient à la structure politique générale de l'Union.

7. Une Union élargie devra définir plus clairement son socle commun

Accepter une différenciation durable ne signifie pas que toutes les politiques doivent devenir optionnelles. Au contraire, plus les périmètres de participation peuvent varier, plus le contenu du socle commun doit être clairement défini.

Le marché intérieur constitue une première dimension de ce socle. Son fonctionnement exige des règles communes, une concurrence loyale, des libertés de circulation et un ordre juridique suffisamment homogène. Une participation sélective permettant de bénéficier des avantages du marché tout en refusant les obligations nécessaires à son fonctionnement produirait rapidement des distorsions et affaiblirait la confiance entre membres.

L'État de droit, les principes démocratiques fondamentaux et l'effectivité du droit européen constituent une deuxième dimension. L'Union ne peut traiter ces éléments comme des

[8] Schimmelfennig, F., & Winzen, T., 2020, "Concepts: Differentiated Integration and Its Modes", https://academic.oup.com/book/36955/chapter-abstract/322248900

politiques sectorielles auxquelles les États choisiraient de participer ou non. Ils déterminent les conditions de confiance réciproque nécessaires au fonctionnement de l'ensemble.

Les institutions communes constituent également un élément essentiel. Une Europe différenciée ne peut fonctionner comme une addition d'organisations indépendantes sans centre de cohérence. Commission, Conseil, Parlement et Cour doivent conserver un rôle permettant d'articuler les différentes coopérations avec l'ordre commun.

La différenciation doit donc porter sur le degré d'exercice commun de certaines capacités, non sur l'existence même du système politique européen.

Ce principe est décisif pour éviter l'assimilation entre intégration différenciée et Europe à la carte. Une Europe à la carte permettrait théoriquement à chaque gouvernement de sélectionner les avantages de son choix. Une Union différenciée viable impose au contraire un socle obligatoire et n'autorise la variation que dans les domaines explicitement définis comme différenciables.

8. L'élargissement pourrait transformer l'adhésion elle-même en processus plus graduel

L'existence d'une frontière nette entre « membre » et « non-membre » pourrait également devenir plus difficile à maintenir dans une Union élargie. L'Europe possède déjà plusieurs formes de participation partielle : certains États non-membres sont profondément intégrés au marché intérieur ou à Schengen, tandis que certains membres ne participent pas à toutes les politiques de l'Union.

Schimmelfennig et Winzen décrivent ainsi un espace européen caractérisé par plusieurs degrés d'intégration qui traversent partiellement la frontière formelle de l'appartenance à l'Union. Leur analyse de la différenciation régionale montre que des États non-membres peuvent être intégrés à certaines politiques à des niveaux très élevés, produisant une architecture plus complexe qu'une simple séparation entre intérieur et extérieur[9].

Dans les futurs processus d'élargissement, cette réalité pourrait être mobilisée plus systématiquement. Les candidats pourraient être intégrés progressivement à certains programmes, marchés, infrastructures ou politiques avant leur adhésion complète. Une telle approche présenterait plusieurs avantages : produire des bénéfices concrets plus rapidement, rendre la conditionnalité plus progressive et faciliter l'adaptation des administrations comme des économies.

Elle comporte néanmoins un risque : celui de créer un statut d'attente permanent. Si l'intégration graduelle devient un substitut à l'adhésion plutôt qu'un chemin vers celle-ci, les candidats pourraient être durablement associés aux obligations ou aux politiques européennes sans disposer de l'ensemble des droits politiques attachés à l'appartenance.

La gradation doit donc rester politiquement lisible. Elle doit préciser les droits obtenus à chaque étape, les obligations correspondantes et les conditions permettant de passer au niveau suivant.

[9] Schimmelfennig, F., & Winzen, T., 2020, "Regional Differentiation: Beyond the EU Member States", https://academic.oup.com/book/36955/chapter-abstract/322255160

9. L'élargissement peut renforcer l'Europe des capacités

La transformation institutionnelle ne doit pas faire oublier les bénéfices stratégiques potentiels de l'élargissement. Une Union plus vaste disposerait d'un marché plus important, d'un territoire élargi, de nouvelles ressources, de capacités agricoles, d'une profondeur géographique accrue et, dans certains cas, de compétences industrielles ou militaires supplémentaires.

L'Ukraine représente ici un exemple particulièrement significatif. Son expérience militaire, son industrie de défense, son potentiel technologique et sa position stratégique pourraient transformer plusieurs dimensions de la sécurité européenne. Les Balkans occidentaux occupent également une position géographique essentielle pour les infrastructures, l'énergie, le transport et la sécurité du continent.

L'étude du Parlement européen de 2025 souligne précisément ces bénéfices potentiels en associant l'élargissement à une amélioration possible de la compétitivité, de l'accès aux matières premières critiques, de la souveraineté et de la préparation de défense européenne[10].

Mais ces ressources supplémentaires ne deviendront une capacité européenne que si elles peuvent être intégrées dans des politiques communes. Une base industrielle de défense plus importante n'a de valeur stratégique que si les investissements, standards et achats peuvent être coordonnés. Des ressources énergétiques ou minérales ne deviennent souveraines que si les infrastructures nécessaires à leur exploitation et à leur circulation existent.

L'élargissement renforce donc potentiellement l'Europe des capacités, mais il augmente simultanément la nécessité d'organiser des politiques suffisamment intégrées pour convertir ces ressources en puissance.

10. Les communautés de capacité peuvent fournir une réponse intermédiaire

Une Union élargie pourrait dès lors fonctionner autour d'une distinction plus explicite entre politiques communes à tous et communautés de capacité réunissant seulement certains membres. Cette architecture permettrait d'éviter deux solutions extrêmes : imposer une uniformité institutionnelle politiquement impossible ou renoncer à l'action commune lorsque tous les États ne souhaitent pas participer.

Une communauté de capacité se distinguerait d'une simple coalition diplomatique par son degré d'institutionnalisation. Les participants accepteraient des objectifs précis, des obligations financières, des règles de décision et des mécanismes de contrôle. L'entrée serait volontaire mais les obligations deviendraient contraignantes une fois la participation acceptée.

La défense constitue un domaine évident, mais la logique peut être appliquée à l'énergie, aux technologies critiques, aux infrastructures ou à certains financements. Une coopération approfondie pourrait être justifiée lorsqu'un groupe d'États estime que l'action commune produit un avantage stratégique supérieur à l'action séparée.

[10] Fernandes, M., & Saulnier, J. L., 2025, *Towards renewed and beneficial EU enlargement*, European Parliamentary Research Service, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)765773

Cette architecture répondrait particulièrement bien à une Union plus hétérogène. Elle permettrait aux États qui disposent à la fois de la volonté politique et de la capacité matérielle d'avancer sans transformer les non-participants en adversaires ou en retardataires.

Elle suppose néanmoins plusieurs garde-fous : compatibilité avec le droit commun, ouverture aux autres membres, répartition transparente des coûts, absence de discrimination et contrôle démocratique. Sans ces conditions, les communautés de capacité pourraient progressivement produire des clubs fermés et fragmenter l'Union.

11. Le risque majeur reste celui d'une Europe à plusieurs classes

La différenciation durable rencontre enfin une limite politique majeure : le risque de hiérarchiser les membres. Si les mêmes États appartiennent systématiquement aux politiques les plus intégrées et disposent des capacités les plus importantes, tandis que d'autres restent durablement à la périphérie, l'Union peut développer une structure informelle de première et de seconde catégories.

Cette crainte est directement identifiée dans la littérature sur l'intégration différenciée. Schimmelfennig et Winzen montrent que la différenciation a historiquement facilité l'intégration et a généralement été inclusive, mais ils soulignent également ses limites en matière de solidarité et le risque de divisions permanentes lorsque l'intégration de certaines fonctions centrales devient dépendante de trajectoires institutionnelles distinctes[11].

Une architecture viable doit donc garantir que les communautés différenciées restent ouvertes. Les critères de participation peuvent être exigeants, mais ils doivent être objectifs et fonctionnels. Un État capable de respecter les obligations nécessaires doit pouvoir rejoindre une coopération s'il le souhaite.

Le statut politique fondamental des membres doit également rester égal. Participer à davantage de politiques ne peut conférer une supériorité générale sur le fonctionnement de l'Union. Les différences doivent rester attachées aux domaines concernés.

L'objectif est ainsi de construire plusieurs degrés d'intégration sans construire plusieurs degrés d'appartenance.

12. L'élargissement oblige à repenser le sens même de la convergence européenne

La question la plus profonde n'est finalement ni budgétaire ni institutionnelle. Elle porte sur la finalité du projet européen. Pendant plusieurs décennies, la différenciation pouvait être comprise comme un décalage temporaire dans un processus global de convergence. Certains États allaient plus vite, d'autres plus lentement, mais l'idée d'une direction commune restait suffisamment ouverte pour que chacun puisse y projeter sa propre conception du projet.

Une Union de plus de trente États rend cette présomption plus difficile à maintenir. Des sociétés issues d'histoires politiques différentes, disposant de cultures stratégiques distinctes et de conceptions diverses de la souveraineté peuvent partager profondément l'appartenance

[11] Schimmelfennig, F., & Winzen, T., 2020, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, https://academic.oup.com/book/36955

européenne sans souhaiter nécessairement le même niveau de centralisation dans toutes les politiques.

Cette réalité ne constitue pas nécessairement une menace pour l'Union. Elle devient problématique seulement si les institutions continuent d'interpréter chaque divergence comme une anomalie provisoire devant être corrigée par davantage de convergence.

Le post-européisme fournit ici une autre lecture. La réussite européenne peut reposer non sur l'uniformisation progressive de toutes les préférences mais sur la capacité à organiser politiquement leur coexistence. L'intégration conserve toute sa valeur lorsqu'elle permet de produire une capacité supplémentaire, mais son degré peut varier selon les politiques et les États.

L'élargissement ne marque donc pas la fin de l'intégration. Il peut au contraire provoquer de nouvelles formes d'intégration très ambitieuses. Mais il oblige à distinguer l'intégration nécessaire à l'existence de l'Union de celle qui peut légitimement rester différenciée.

Conclusion : Élargir l'Union suppose désormais de transformer sa gouvernance

L'élargissement constitue l'une des principales opportunités stratégiques de l'Europe contemporaine. Il peut renforcer le poids démographique et économique de l'Union, stabiliser durablement son voisinage, accroître sa profondeur stratégique, développer son accès à certaines ressources et contribuer à consolider l'ordre politique européen face aux entreprises de coercition extérieures. Il serait donc réducteur de le présenter principalement comme un coût institutionnel.

Mais précisément parce que l'élargissement possède une dimension géopolitique, il ne peut réussir si l'Union se contente d'étendre ses frontières institutionnelles sans adapter sa capacité politique. Une Europe de plus de trente États devra décider dans un environnement plus hétérogène, financer des politiques plus exigeantes et préserver simultanément un niveau de confiance suffisant pour maintenir le marché, le droit et la solidarité commune.

Le modèle de l'uniformité progressive rencontrera alors des limites croissantes. Une différenciation demeurera nécessaire pour absorber les écarts de capacité des nouveaux membres, comme elle l'a été lors des élargissements précédents. Mais elle pourrait également devenir plus durable dans les domaines où les préférences politiques ne convergent pas.

La réponse ne peut être une Europe à la carte. L'Union devra au contraire définir plus clairement ce qui constitue son socle indivisible : marché intérieur, ordre juridique, institutions, valeurs fondamentales et obligations nécessaires à la cohérence de l'ensemble. C'est précisément parce que ce socle restera robuste que des degrés différents d'intégration pourront être acceptés ailleurs.

L'élargissement oblige ainsi l'Union à passer d'une question quantitative à une question institutionnelle. Le problème n'est plus seulement de savoir combien d'États elle peut accueillir. Il est de déterminer comment ces États pourront appartenir au même ordre politique sans être obligés de participer exactement de la même manière à toutes les dimensions de l'intégration.

La réussite de l'élargissement dépendra finalement de la capacité de l'Union à tenir ensemble deux exigences : **rester suffisamment unie pour constituer un espace politique cohérent et devenir suffisamment différenciée pour rester gouvernable dans sa diversité**.

L’Europe de plus de trente États ne pourra probablement pas être simplement la version agrandie de l’Union à vingt-sept. Elle devra devenir une architecture capable d’organiser durablement plusieurs niveaux de participation sans perdre l’unité qui donne sa valeur à l’appartenance.

C’est en cela que l’élargissement constitue l’un des tests décisifs du post-européisme : il oblige l’Union à choisir non plus seulement jusqu’où elle souhaite s’étendre, mais **quelle forme politique peut permettre à une Europe élargie de rester capable d’agir**.