

Input du cep

No 7 | 2022

1^{er} juin 2022

Une Union d'un autre niveau

Comment la pandémie et la guerre en Ukraine ont créé un moment européen permettant d'atteindre un nouveau niveau d'intégration

Document conjoint du réseau cep



La pandémie de covid-19 et la guerre russe contre l'Ukraine ont mis en relief les vulnérabilités de l'Union, ainsi que son manque de résilience et de sécurité. Des propositions importantes ont été faites récemment pour réformer l'Union européenne, à commencer par la proposition du Président Macron de Conférence sur l'Avenir de l'Europe qui a abouti au projet de nouvelle convention européenne. Les événements sans précédent et leurs conséquences participent à la création d'un moment européen, un point de bascule pour l'Union, c'est-à-dire un moment où les décisions actuelles pourraient vraisemblablement prédéterminer de manière irréversible l'avenir de l'Europe pour une période assez longue - pour le meilleur, ou pour le pire. Cela aura aussi des répercussions considérables sur le futur processus d'intégration, car il faudra se concentrer beaucoup plus sur les menaces et les défis extérieurs. Plus précisément :

- ▶ L'histoire est souvent une combinaison d'opportunités et de leadership. La situation actuelle annonce sans doute un moment européen qui pourrait permettre de faire un grand pas en avant.
- ▶ Des coûts économiques et sociaux sans précédent ont dû être débloqués pour endiguer la pandémie qui a révélé des vulnérabilités structurelles incitant l'Union européenne à plus de résilience. La guerre en Ukraine a quant à elle révélé des lacunes en termes de sécurité, de défense et de positionnement géopolitique et stratégique.
- ▶ Intégrer plus étroitement l'Europe de l'Est et offrir à l'Ukraine la perspective de devenir un membre à part entière de l'Union semble politiquement inévitable mais modifierait certainement le processus d'intégration et élèverait le niveau d'hétérogénéité au sein du bloc européen.
- ▶ Quel type de modèle européen peut répondre au besoin de puissance externe et de stabilité interne ? Un « club des volontaires » ainsi qu'une communauté politique plus large permettraient un équilibre interne et des procédures de vote plus flexibles, c'est-à-dire un modèle d'intégration à plusieurs vitesses. Le noyau se renforce tandis que l'Union devient plus attrayante pour la périphérie qui peut ainsi être liée au bloc de manière à la fois plus étroite et plus flexible.
- ▶ Rééquilibrer les compromis entre l'unité et l'hétérogénéité, le pouvoir et la subsidiarité, ainsi que la solidarité et la responsabilité dans l'Union forment néanmoins un cadre institutionnel très exigeant pour lequel un large consensus est d'abord nécessaire.
- ▶ Laisser passer un tel moment européen faciliterait l'avènement d'un « moment chinois ». Les périodes historiques exigent des décisions historiques.

Contenu

1	Introduction.....	3
2	Y a-t-il un « Moment Européen » en Faveur d'un Nouveau Leadership Politique ?	3
2.1	L'État Actuel de l'Union et ses Défis.....	3
2.2	Rééquilibrer les Compromis Internes de la Gouvernance de l'Union.....	5
2.2.1	Unité et Hétérogénéité.....	5
2.2.2	Pouvoir et Subsidiarité	6
2.2.3	Solidarité et Responsabilité.....	7
3	Nouvelles Voies Institutionnelles pour l'Intégration Européenne : Propositions de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe (CoFoE) et d'une Convention européenne.....	7
3.1	La Conférence sur l'Avenir de l'Europe	7
3.2	Les Propositions du Président Macron sur une Convention Européenne et une Communauté Politique	10
4	Réponse Politique et Options Institutionnelles : Comment Amener l'Europe au Niveau Supérieur	11
4.1	Les Différents Modèles d'Intégration Européenne	11
4.2	Objectifs de l'Intégration Européenne.....	11
4.3	Révisions des Traités	12
4.4	Options d'Intégration Existantes dans et hors du cadre de l'Union Européenne.....	12
5	Les Pistes d'Intégration Accrue	14
6	Conclusion	16

1 Introduction

L'Europe a toujours été poussée en avant par une combinaison d'opportunités historiques et de leadership politique. Chaque génération a été confrontée à la même question : comment préserver et renforcer la paix et la prospérité ? Mais les réponses ont été différentes en fonction des défis qui ont jusqu'à présent conduit l'Union à de nouveaux niveaux d'intégration économique et politique. Chaque crise a élargi le terrain d'entente et créé de nouvelles voies d'intégration, mais a également entraîné de nouveaux problèmes et des conflits tant économiques que politiques. Ainsi, la compréhension et la perception de l'Europe en tant qu'idée politique ont toujours changé à la lumière des défis contemporains.

Sans aucun doute, la pandémie ainsi que la guerre en Ukraine ont soulevé des questions pressantes sur la dépendance économique et le rôle géopolitique de l'Europe. Parallèlement, la Conférence sur l'avenir de l'Europe (Conference for the Future of Europe, CoFoE) et les propositions faites par le président français réélu, Emmanuel Macron, ont stimulé les discussions sur la manière de poursuivre l'intégration européenne. En replaçant ces développements dans leur contexte et leur perspective, ce document s'interroge sur la réponse politique à apporter pour faire passer l'Union au niveau supérieur.

Ce document a pour objectif d'analyser la situation actuelle de l'Europe sur fond de crises multiples et de développer des options politiques possibles. Il fait valoir que la situation actuelle constitue un moment européen qui, avec un leadership politique approprié, peut être saisi pour amener l'Europe à un niveau supérieur, mais qui comporte également le risque d'aller trop loin. Il convient d'apporter des réponses différenciées aux questions complexes et de types différents. Cela s'applique certainement aux questions suivantes :

- L'Ukraine devrait-elle se voir proposer et accepter le statut de membre de l'Union à part entière ? Quelles seraient alors les conséquences pour le processus d'intégration européenne ?
- L'Union devrait-elle fournir des ressources financières plus importantes pour gérer la reprise après la pandémie ? Quelles en seraient les conséquences pour la stabilité à long terme ?
- À quelles menaces et à quels défis extérieurs l'Europe est-elle exposée et qu'est-ce que cela signifie pour ses relations avec la Chine et les États-Unis ?
- Quels seraient les conséquences internes et les risques de pousser l'Union à l'étape suivante ?
- Quel serait maintenant le bon mélange de leadership politique et de logique de précaution ?
- Quelle est la voie d'intégration optimale à suivre pour l'Europe et quelles sont les options politiques et institutionnelles correspondantes ?
- Y a-t-il un terrain d'entente suffisant pour passer aux étapes suivantes ?

2 Y a-t-il un « Moment Européen » en Faveur d'un Nouveau Leadership Politique ?

2.1 L'État Actuel de l'Union et ses Défis

La pandémie ainsi que le retour de la guerre au cœur de l'Europe marquent un « Zeitenwende », un changement d'époque. En effet, de nombreux éléments concourent à faire de la période que nous vivons un « moment européen ». Premièrement, le gouvernement allemand récemment élu a proclamé sa volonté d'oser plus de fédéralisme européen dans son « Koalitionsvertrag » intitulé « Oser plus de progrès ». Deuxièmement, Mario Draghi est resté au pouvoir en Italie, contrairement à la

croyance éphémère du début de l'année selon laquelle il aurait pu devenir président au lieu de premier ministre, et depuis lors, il a été très actif sur la scène internationale. Par exemple, il a convaincu Janet Yellen de geler les actifs de la banque centrale russe et a soutenu une option plus fédéraliste pour réformer l'Union ces derniers mois. Enfin, le Président français Macron a été réélu avec un agenda européen clair axé sur le renforcement de sa « souveraineté », comme il l'a répété lors de son engagement à Strasbourg le 9 mai.

Dans quel contexte économique cette constellation politique réformiste s'installe-t-elle ? Compte tenu de l'inflation persistante des prix des matières premières, ainsi que des effets récessifs des sanctions contre la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine, la Commission européenne a réduit ses prévisions de croissance de 4 % à 2,7 % pour 2022.¹ Cet affaiblissement de l'économie européenne, associé à un resserrement attendu de la politique de la Banque centrale européenne², pourrait créer de nouveaux problèmes avec les dettes souveraines dans le sud de la zone euro³ en plus de déclencher de nouvelles difficultés pour les États membres, qui doivent se détourner de l'approvisionnement énergétique russe.⁴

Dès lors, où ce « moment européen » peut-il nous mener ? Après deux années de pandémie, qui ont entraîné une forte augmentation des ratios dette publique/PIB européens⁵, alors que la croissance économique semble encore s'éloigner en 2022, et que la guerre en Ukraine se poursuit, le moment est venu de réfléchir à une nouvelle « consolidation » européenne, notamment en termes fiscaux, énergétiques et militaires.

Un assainissement budgétaire européen pourrait correspondre à la création d'une nouvelle Agence européenne de la dette, qui gérerait la dette contractée pendant les crises par les États membres (la grande crise financière et la pandémie de covid-19). Elle pourrait également correspondre à l'adoption de ressources fiscales supplémentaires, comme un fonds de relance NGEU 2.0, financé par d'autres ressources des États membres et par de la dette commune. Une consolidation énergétique européenne pourrait se traduire par une organisation européenne renforcée pour la production et l'approvisionnement en énergie, comme la guerre en Ukraine a déjà montré que cela été possible. Enfin, à l'heure où la Finlande et la Suède cherchent à rejoindre l'OTAN, une consolidation militaire européenne pour faire face à la menace russe - qui consisterait essentiellement à respecter l'objectif de 2% du PIB des dépenses militaires annuelles fixé par l'OTAN - serait également la bienvenue. Dans son discours « Zeitenwende », le chancelier allemand O. Scholz s'est déjà aligné sur cette nouvelle réalité en annonçant une augmentation de 100 milliards d'euros du budget de la Bundeswehr pour 2022, et un engagement à maintenir les dépenses publiques militaires à 2% du PIB chaque année par la suite.

Néanmoins, si ces aspects de l'intégration approfondie sont prioritaires, il ne faut pas oublier que de nombreux autres domaines de l'intégration européenne restent largement ouverts à un approfondissement : Un nouveau modèle de croissance basé sur l'établissement de nouveaux champions industriels européens et la transition écologique impliquée par l'agenda Green Deal ; l'approfondissement

¹ Le Monde, [Hausse de l'inflation, ralentissement de la croissance : la Commission européenne annonce des prévisions revues à la baisse](#), 16.05.2022.

² Financial Times, [Christine Lagarde envoie un signal clair selon lequel la BCE relèvera ses taux en juillet](#), 11.05.2022.

³ Reuters, [Analyse : For some European states, rising debt costs rekindle crisis memories](#), 10.05.2022.

⁴ Financial Times, [EU ban on Russian energy would spark "sharp recession" in Germany](#), 13.04.2022.

⁵ Eurostat, [Dette publique jusqu'à 100,5% du PIB dans la zone euro](#), 22.07.2021.

de l'Union européenne de la santé ; la réforme de l'espace Schengen ; la finalisation des Unions européennes des banques et des marchés de capitaux, etc.

Par conséquent, de nombreuses possibilités s'offrent à nous pour permettre à l'Union européenne d'être plus forte que jamais. Les défis à ce progrès de l'intégration européenne sont réels, mais ils peuvent être mis de côté pendant une période suffisamment longue pour répondre au besoin urgent de consensus européen qui caractérise ce « moment européen ».

2.2 Rééquilibrer les Compromis Internes de la Gouvernance de l'Union

2.2.1 Unité et Hétérogénéité

« Unis dans la diversité » est la devise de l'Union européenne depuis 2000. Bien que vieille de 22 ans, cette devise est toujours d'actualité. Elle décrit le défi consistant à unir un groupe d'États hétérogènes⁶ qui ont accepté de coopérer dans des domaines politiques spécifiques. Le défi de trouver des solutions communes dans ces domaines est devenu plus important ces dernières années, puisque le nombre d'États membres a augmenté de 12 depuis 2000.⁷ En outre, le nombre de domaines politiques coordonnés entre ces États a augmenté depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009. Aujourd'hui, 27 États européens recherchent des solutions communes dans de nombreux domaines politiques, notamment la réglementation de l'intelligence artificielle⁸, l'augmentation de la production de puces électroniques dans l'Union⁹, ou encore l'imposition de sanctions contre des pays tiers. Cela montre clairement que le défi de trouver des solutions communes est aujourd'hui très important.

Cela deviendra encore plus importante lorsque les États qui souhaitent actuellement rejoindre l'Union seront autorisés à le faire.¹⁰ Tôt ou tard, cela arrivera, car on ne peut guère refuser de devenir un État membre de l'Union si une nation libre qui remplit les critères d'adhésion le demande.¹¹ La guerre que la Russie a déclenchée en envahissant l'Ukraine va très probablement allonger la liste des États qui souhaitent rejoindre le bloc européen. Par ailleurs, cette guerre a également donné un nouvel élan aux appels à davantage d'actions communes, notamment en matière de politique étrangère et de sécurité. Jusqu'à présent, l'Union n'a aucune compétence législative dans ces domaines politiques,¹² car l'hétérogénéité entre les États membres est bien plus grande dans ces domaines que dans les domaines politiques dans lesquels l'Union a déjà une compétence législative, par exemple, dans le domaine de la politique du marché unique.

Les dangers associés à cette hétérogénéité croissante sont multiples. Ils vont de l'impossibilité de trouver des solutions communes aux problèmes européens actuels, au départ de nouveaux États membres. La sortie du Royaume-Uni, qui a jugé les mesures adoptées par l'Union inadaptées, est un avertissement qu'il convient de garder à l'esprit.

⁶ Les États membres sont hétérogènes pour diverses raisons. Ils peuvent avoir des conditions préalables et des désirs nationaux différents ou être confrontés à des dépendances économiques et géopolitiques différentes.

⁷ Treize États ont rejoint l'UE, tandis qu'un État l'a quittée.

⁸ Kullas, M. et L. Harta (2021) : [Analyse du cep 27/2021](#).

⁹ Vöpel, H. et al. (2022) : [Adhoc du cep 2/2022](#).

¹⁰ Actuellement, les pays candidats sont l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Serbie et la Turquie.

¹¹ Di Fabio, Udo (2022) : Die Verteidigung eines freien Europas, <https://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/ukraine-krieg-udo-di-fabio-zur-verteidigung-eines-freien-europas-17892748.html?premium&service=printPreview>.

¹² Voir l'art. 24 DU TUE.

Pour éviter les dangers d'une hétérogénéité accrue et rester « unis dans la diversité », les États membres doivent examiner attentivement si, et dans quels domaines politiques, une coordination accrue doit être poursuivie. Si l'hétérogénéité entre les États membres est trop importante dans un domaine politique spécifique, cela menacera l'unité. En outre, l'Union doit développer des procédures plus efficaces pour parvenir à des solutions communes. La procédure actuelle consistant à compenser individuellement les États membres - par de l'argent ou des concessions dans d'autres domaines politiques - atteindra ses limites lorsque le nombre d'États membres augmentera.

2.2.2 Pouvoir et Subsidiarité

« On est plus fort ensemble qu'isolé ». L'Union européenne permet à ses États membres de diffuser ou de défendre leurs valeurs communes dans le monde entier, dans une mesure qui ne serait pas possible pour un État membre seul. Cela se produit de nombreuses façons et dans de multiples domaines d'action, par exemple lorsque l'Union adopte des règles, telles que le règlement général sur la protection des données, car ces règles deviennent souvent des normes mondiales. Ce type de fixation de normes est connu sous le nom d'effet de Bruxelles.¹³ On retrouve cela avec les règles européennes sur la sécurité des produits, souvent appliquées dans le monde entier. Actuellement, l'Union tente d'établir une nouvelle norme mondiale en réglementant les produits qui contiennent de l'intelligence artificielle.¹⁴

Mais la diffusion et la défense des valeurs européennes ne passent pas seulement par la définition de normes mondiales ; elles passent aussi par des accords internationaux, tels que les accords de libre-échange. L'Union européenne a un pouvoir de négociation beaucoup plus important qu'un État membre individuellement. Par conséquent, ces accords reflètent souvent les valeurs et les intérêts de l'Union. Enfin, elle défend les valeurs européennes lorsqu'elle impose des sanctions aux pays tiers qui ne respectent pas les valeurs européennes telles que la liberté et la démocratie. L'impact de ces sanctions est multiplié lorsque tous les États membres agissent conjointement.

Cependant, agir conjointement peut également présenter des inconvénients pour les États. Les réglementations européennes, par exemple, sont parfois perçues comme rigides, distantes et bureaucratiques. C'est souvent le cas lorsqu'une réglementation ne tient pas compte des traditions ou autres caractéristiques propres à chaque pays.

Par conséquent, l'Union doit toujours décider si une réglementation nationale ou commune est la meilleure option. Dans les domaines politiques où elle n'a pas de compétence exclusive,¹⁵ le principe de subsidiarité aide à répondre à cette question. Selon ce principe, l'Union ne doit agir que « si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres [...] mais peuvent plutôt, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau de l'Union européenne ». ¹⁶ En d'autres termes, elle ne peut agir que si elle apporte une « valeur ajoutée ». ¹⁷ Le principe de subsidiarité devrait également être le principe

¹³ Voir Bradford, Anu (2012) : The Brussels Effect, en ligne : https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1275&context=faculty_scholarship.

¹⁴ Kullas, M. et Harta, L. (2021) : [Analyse du cep 27/2021](#).

¹⁵ Voir Calliess, Christian (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (eds.), EUV/AEUV, 4th ed., Art. 5 TUE par. 28.

¹⁶ Art. 5 DU TFUE.

¹⁷ Voir Reichert, G. (2022) : Pourquoi l'Europe ? To Regain Energy Sovereignty! en ligne : <https://comgroundeurope.eu/blog/why-europe-to-regain-energy-sovereignty/>.

directeur des prochaines réformes de l'Union, car c'est le seul moyen de garantir que les États membres bénéficient des réformes.

2.2.3 Solidarité et Responsabilité

Dans toute crise qui touche un ou plusieurs États membres, la solidarité s'impose tôt ou tard. Ceux qui sont touchés par une crise demandent l'aide - souvent sous forme de soutien financier - des autres États membres. Cela a été le cas pour la crise de l'euro, qui a été gérée par la mise en place de nombreux instruments solidaires, tels que le Mécanisme Européen de Stabilisation Financière (EFSM), le Fonds Européen de Stabilisation Financière (FESF) ou le Mécanisme Européen de Stabilité (MES). Mais elle s'applique également à la crise du Covid-19, au cours de laquelle ont été créés l'instrument de « soutien temporaire visant à atténuer les risques de chômage en cas d'urgence » (SURE)¹⁸ et le fonds NextGenerationEU¹⁹. Ces deux instruments sont destinés à répartir la charge d'une crise dans un esprit de solidarité.

Bien que la solidarité entre les États membres soit essentielle, il existe toujours un risque que ces instruments créent de mauvaises incitations en réduisant les efforts d'un État membre pour éviter ou surmonter une crise. Le soutien apporté à certains États membres pendant la crise de l'euro, par exemple, peut avoir réduit l'incitation à réduire les niveaux de la dette publique et à accroître la compétitivité nationale en mettant en œuvre des réformes, telles qu'une plus grande flexibilité du marché du travail ou une rationalisation de la fonction publique.

Si de nouveaux instruments de solidarité doivent être créés au niveau européen, ils ne doivent pas porter atteinte à la responsabilité nationale. Chaque réforme de l'Union devrait considérer que la solidarité et la responsabilité doivent aller de pair.

3 Nouvelles Voies Institutionnelles pour l'Intégration Européenne : Propositions de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe (CoFoE) et d'une Convention européenne

3.1 La Conférence sur l'Avenir de l'Europe

La Conférence sur l'avenir de l'Europe (CoFoE) s'est ouverte par une cérémonie lors de la Journée de l'Europe en 2021 et s'est officiellement clôturée par une grande session de célébration similaire à Strasbourg le 9 mai 2022. Comme elle n'a pas pu être ouverte à la même date en 2020, les travaux ont duré exactement la moitié du temps initialement prévu.

Au départ, le scepticisme était largement répandu²⁰ quant au fait que cette forme de « nouvel espace de débat avec les citoyens pour aborder les défis et les priorités de l'Europe »²¹ puisse obtenir des résultats concrets et évaluables en si peu de temps, compte tenu notamment de la persistance de la pandémie et d'un objectif final mal défini. Toutefois, ces doutes ont été majoritairement contredits

¹⁸ Voir Kullas, Matthias et Anja Hoffmann (2020) : The EU's « SURE Instrument », en ligne : <https://www.cep.eu/en/eu-topics/details/cep/cepinput-das-sure-instrument-der-eu.html>.

¹⁹ Voir Hoffmann, Anja et al. (2020) : Das Aufbauinstrument « Next Generation EU », en ligne : <https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/das-aufbauinstrument-next-generation-eu-cepadhoc.html>.

²⁰ Voir également [Adhoc du cep 1/2021](#).

²¹ Voir : [DÉCLARATION COMMUNE SUR LA CONFÉRENCE SUR L'AVENIR DE L'EUROPE ENGAGEANT LES CITOYENS POUR LA DÉMOCRATIE- Construire une Europe plus résiliente](#) - 10 mars 2021.

par les résultats. En effet, le rapport final²², présenté comme le résultat d'un accord « consensuel », est extrêmement précis et en adéquation avec les attentes exprimées par les citoyens quant aux actions futures à entreprendre par les institutions européennes.

Les différentes étapes suivies pour parvenir à un document unique aussi détaillé, contenant 49 propositions et objectifs pour l'Union, articulés ensuite en 326 mesures concrètes, ont été si novatrices qu'elles ne peuvent être comparées à aucune expérience antérieure de ce type menée au niveau institutionnel mondial.

D'une part, les pratiques de participation immédiate tirant parti d'Internet ont été combinées avec des techniques de démocratie délibérative, impliquant des groupes de citoyens choisis au hasard sur la base de critères généraux (tant au niveau européen que dans certains États membres). D'autre part, elles ont recherché l'implication directe de représentants de la société civile européenne ainsi que des partenaires sociaux (entrepreneurs et syndicats). Au cours des différentes étapes des travaux²³ (notamment lors des réunions plénières et des groupes de travail), ils ont pu constamment se confronter et dialoguer avec des élus européens ainsi que des représentants nationaux, régionaux et locaux.

Le rapport final met en évidence les différentes phases du travail de la conférence, en soulignant comment elles ont souvent dû être adaptées à diverses exigences organisationnelles. Les neuf groupes de travail thématiques²⁴ ont apporté une contribution décisive au document final, qui ne fait que rassembler les résultats des groupes de travail. Le seul aspect problématique de ce processus est que des propositions ou des mesures assez similaires peuvent se retrouver à plusieurs reprises dans différentes parties du document final.

Au cours des travaux, une grande majorité des représentants des différentes institutions ont réaffirmé leur attention constante à écouter sans essayer d'influencer ou de déformer les opinions et les idées exprimées par les « représentants » des citoyens européens au sein de la conférence, reconnaissant que leur participation directe constituait la véritable valeur ajoutée du premier espace délibératif véritablement transnational, capable de contrebalancer l'absence d'un véritable espace politique et médiatique paneuropéen.²⁵ Toutefois, surtout au cours des dernières étapes, les critiques se sont multipliées quant à la « représentativité » des participants, et les doutes quant à une véritable implication de la citoyenneté européenne dans le processus.²⁶ En outre, la guerre en Ukraine a également créé un contexte émotionnel particulier, avec des effets indéniables sur certaines des positions finales.

²² [Conférence sur l'avenir de l'Europe - RAPPORT SUR LE RESULTAT FINAL](#) - mai 2022.

²³ Voir le [règlement intérieur de la CoFoE](#).

²⁴ Les groupes de travail thématiques ont été mis en place sur les sujets suivants : 1) la santé ; 2) le changement climatique et l'environnement ; 3) l'Union dans le monde ; 4) une économie plus forte, la justice sociale et l'emploi ; 5) la transformation numérique ; 6) les valeurs et les droits, l'État de droit, la sécurité ; 7) la migration ; 8) la démocratie européenne ; 9) l'éducation, la culture, la jeunesse et le sport. Ils ont trié et regroupé les quelque 17 000 idées issues de la plate-forme numérique, les 179 recommandations des quatre panels de citoyens européens, les quelques 1 500 contributions des panels de citoyens nationaux de six États membres, ainsi que les 20 principales propositions de l'événement européen de la jeunesse (8-9 octobre 2021).

²⁵ Alberto Alemanno (décembre 2021) ["Unboxing the conference on the future of Europe and its democratic Raison-d'être"](#) - European Law Journal.

²⁶ Plusieurs de ces critiques sont apparues dans les interventions orales lors de la réunion plénière de la CoFoE du 29 avril et ont également été réitérées lors du débat en plénière au Parlement européen le 3 mai 2020. En outre, le groupe parlementaire ECR, en déclarant le 30 avril 2022 le retrait de ses représentants de la conférence, a résumé dans une [déclaration](#) l'ensemble de ses diverses préoccupations concernant la manière dont elle a été conduit.

Bien que le document final contienne une grande variété de propositions, certaines tendances générales apparaissent très clairement. Le débat sur l'augmentation ou la diminution des compétences de l'Union a penché en faveur de la première solution, notamment pour les politiques de santé et d'énergie. L'exigence d'unanimité pour plusieurs processus décisionnels au sein du Conseil a été identifiée comme l'un des principaux obstacles à l'efficacité de l'action européenne. Un consensus s'est également dégagé sur le fait que l'Union devrait renforcer son autonomie et que sa politique étrangère devrait se montrer plus cohérente avec les valeurs européennes. L'Europe devrait également jouer un rôle plus important dans divers aspects des politiques sociales, notamment l'éducation, qui devrait viser à renforcer le développement d'une identité européenne. Pour surmonter le « déficit démocratique » persistant, les institutions européennes devraient être renforcées par des pratiques électorales adéquates et des instruments innovants permettant une participation directe des citoyens aux processus décisionnels.

Un aspect auquel les représentants des institutions se sont constamment intéressés est la manière de répondre aux « propositions des citoyens » dont la mise en œuvre exigeait des modifications des traités européens. Dans la déclaration commune établissant le mandat de la conférence, aucune orientation précise n'était prévue à cet égard,²⁷ notamment en raison des divergences sur cette question entre le Conseil et le Parlement européen. Alors que ses travaux touchaient à leur fin, ce sujet fondamental a fortement refait surface. Au cours des dernières semaines, cette question est devenue presque une « ligne de démarcation » tant dans les déclarations des différents groupes du Parlement européen que parmi les représentants des États membres.

L'institution la plus rapide et la plus réactive a sans doute été le Parlement européen. Dans une résolution adoptée dès le 4 mai 2022²⁸, il a annoncé qu'il préparerait un projet de rapport pour lancer la procédure ordinaire de révision du traité en vertu de l'article 48 du Traité sur l'Union Européenne (TUE). Le premier projet de ce rapport, élaboré par la commission des affaires constitutionnelles du PE, dans l'intention de le soumettre au vote dès la session plénière des 22-23 juin 2022, identifie la nécessité de modifier au moins 20 articles des traités actuels, ainsi que d'introduire dans les traités ou de publier sous forme de protocoles, au moins 4 nouvelles dispositions renforçant l'intégration européenne.²⁹

²⁷ Federico Fabbrini (13 août 2021) « [La conférence sur l'avenir de l'Europe : Processus et perspectives](#) » dans [European Law Journal](#).

²⁸ [Résolution du Parlement européen du 4 mai 2022](#) sur le suivi des conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe (2022/2648(RSP)).

²⁹ Le projet actuel énumère les propositions suivantes de modification des traités : Modification de l'article 4 du TFUE pour inclure la santé et les soins de santé parmi les compétences partagées entre l'Union et les États membres ; Modification de l'article 6 du TFUE pour introduire des compétences partagées dans le domaine de l'éducation ; Modification des articles 192 et 194 du TFUE pour permettre une véritable Union de l'énergie afin d'assurer l'autonomie énergétique de l'Union ; Changer la prise de décision à l'unanimité en vote à la majorité qualifiée au Conseil - à l'exception de l'admission de nouveaux membres dans l'Union et des changements aux principes fondamentaux tels qu'énoncés à l'article 2 du TUE et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en modifiant les articles 7, 24 et 48(7) du TUE, ainsi que les articles 113, 115, 153, 155, 223, 292, 329, 330, 333 et 353 du TFUE ; En outre, il convient d'introduire une clause d'urgence permettant au Conseil, par le biais du vote à la majorité qualifiée, et au Parlement d'habiliter la Commission à agir avec des compétences extraordinaires et à mobiliser tous les instruments nécessaires en cas de crise majeure dans des domaines tels que la sécurité et la défense, la santé ou le climat. 322 TFUE, Donner au Parlement européen un véritable droit d'initiative législative en modifiant l'article 225 TFUE, Introduire un référendum à l'échelle européenne, à déclencher par le Parlement européen, dans des cas exceptionnels sur des questions particulièrement importantes pour tous les citoyens européens, Introduire un protocole de progrès social dans les traités pour assurer que les droits sociaux sont pleinement protégés et sauvegardés en cas de conflit avec les libertés économiques, Les traités devraient être mo-

Même si la Commission européenne s'est montrée plutôt attentiste sur cette question tout au long des sessions de travail de la Conférence, sa Présidente Ursula Von der Leyen a annoncé, dans son discours lors de la réunion finale le 9 mai,³⁰ que la Commission commencerait à analyser les propositions afin d'en tenir compte aussi rapidement et directement que possible, en utilisant tout le potentiel des traités, ou en les modifiant si nécessaire.

Le Conseil, quant à lui, a clairement montré les dissensions internes entre les États membres. Par exemple, dans son discours devant le Parlement européen le 3 mai 2022³¹, le Premier ministre italien Mario Draghi a déclaré être ouvert à la modification des traités, alors que le gouvernement allemand avait exprimé une position similaire quelque temps auparavant. En revanche, dans un document officiel³² également diffusé le 9 mai, 13 États membres se sont opposés au lancement rapide d'une procédure de réforme des traités. Néanmoins, dans son discours du 9 mai, le Président français réélu, Emmanuel Macron, a également esquissé des scénarios assez différents.

3.2 Les Propositions du Président Macron sur une Convention Européenne et une Communauté Politique

Lors de son discours devant le Parlement européen à Strasbourg - qu'il a baptisé le « Serment de Strasbourg »³³ - M. Macron a déclaré que sa vision d'un cercle élargi d'États européens permettrait d'« arrimer » l'Ukraine et d'autres pays périphériques, comme la Géorgie et la Moldavie, à l'Union européenne. Ce processus permettrait ainsi d'obtenir des résultats plus rapides qu'une adhésion classique à l'Union, qui pourrait prendre « des années, voire des décennies ».

Il a également suggéré que cette *Communauté politique européenne*, plus souple, pourrait être potentiellement ouverte aux « pays qui ont quitté l'Union européenne », c'est-à-dire le Groenland et le Royaume-Uni. Une telle communauté permettrait aux « pays européens démocratiques qui croient en nos valeurs fondamentales de disposer d'un nouvel espace de coopération politique en matière de sécurité, d'énergie, de transport, d'investissement dans les infrastructures et de libre circulation des personnes, en particulier des jeunes ».

La vision de Macron d'une Europe à plusieurs niveaux s'étend également aux 27 membres actuels. Il a appelé à la création d'une nouvelle convention pour discuter de la réforme des traités européens existant. Il a laissé entendre, entre autres, que les pays appartenant à la zone euro et à l'espace Schengen devraient avoir le droit de discuter et de décider des politiques séparément des autres États de l'Union.

Il s'est également prononcé en faveur d'une utilisation plus répandue du vote à la majorité qualifiée (pour contourner les vetos), d'engagements spécifiques du traité sur le climat, de la poursuite du plein

difiés pour créer un statut de membre associé, comme l'avaient déjà envisagé les pères fondateurs de l'Union, qui permettrait aux nations européennes démocratiques adhérant à nos valeurs fondamentales de trouver un nouvel espace pour la coopération politique, la sécurité, la coopération énergétique, les transports, les investissements, les infrastructures et la circulation des personnes.

³⁰ [Discours de la Présidente von der Leyen lors de la clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe Strasbourg](#) - 9 mai 2022.

³¹ [Discours du Premier ministre italien Mario Draghi devant le Parlement européen](#) - 3 mai 2022.

³² [Document officiel de la Bulgarie, de la Croatie, de la République tchèque, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Roumanie, de la Slovénie et de la Suède sur les résultats et le suivi de la Conférence sur l'avenir de l'Europe](#) - 9 mai 2022

³³ Présidence Française du Conseil de l'Union européenne, [Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe](#), 10.05.2022.

emploi européen et de la justice sociale, ainsi que d'un renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

Le discours de M. Macron a également rappelé ses précédents appels à une action commune de l'Union pour défendre sa propre souveraineté et son indépendance, notamment en matière de défense. Il a déclaré que l'objectif devait être une Europe « qui choisit ses partenaires de manière indépendante mais qui ne dépend pas d'eux » - une référence à l'OTAN et aux États-Unis.

4 Réponse Politique et Options Institutionnelles : Comment Amener l'Europe au Niveau Supérieur

4.1 Les Différents Modèles d'Intégration Européenne

Même si le processus d'intégration européenne a toujours été marqué par des intérêts divergents et des objectifs différents,³⁴ son objectif principal a toujours été celui de la réconciliation et de la coopération entre les pays européens.³⁵ Il a toujours été clair, cependant, que ce processus d'intégration ne pouvait pas être réalisé d'un seul coup. Comme l'avait prédit Robert Schuman dans son discours du 9 mai 1950 : « L'Europe ne se fera pas d'un seul coup, ni selon un plan unique. Elle se fera par des réalisations concrètes qui créeront d'abord une solidarité de fait. »³⁶ En créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1952, la première des trois Communautés européennes³⁷, les États membres ont accepté et institutionnalisé leur dépendance mutuelle³⁸ et ont lancé les premières étapes du processus actuel d'intégration européenne.

En ce qui concerne les différents modèles d'intégration européenne, on peut généralement distinguer deux « pôles » opposés : D'un côté, il y a l'objectif de créer des « États-Unis d'Europe », qui jouiraient d'une souveraineté intérieure et extérieure totale en tant qu'État à part entière. De l'autre côté, on trouve le concept d'une « Europe des patries » telle qu'imaginée par Charles de Gaulle, dans laquelle les États membres conserveraient autant que possible les caractéristiques essentielles de leur souveraineté nationale.³⁹

4.2 Objectifs de l'Intégration Européenne

Tout au long des 70 années qui ont suivi la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, le processus d'intégration européenne a comporté des révisions des différents traités européens conduisant à « une nouvelle étape dans le processus de création d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » [article 1, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, TUE]. *Prima facie*, cette formule de compromis dépeint l'objectif de ce processus de manière compréhensible : L'objectif est une « union sans cesse plus étroite ». ⁴⁰

³⁴ Voir Morgenthaler, G. (2018) : [Wohin führt die "Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" \(Art. 1 EUV\) ? Eine Analyse der möglichen Ziele und verfügbaren Mittel](#), p. 55 et suivantes.

³⁵ Ibid. p. 54.

³⁶ Voir Union européenne (2022) : [Déclaration Schuman mai 1950](#).

³⁷ Les autres sont la Communauté européenne de l'énergie atomique et la Communauté économique européenne ; voir Union européenne (2022), [Histoire de l'Union européenne 1945-1959](#).

³⁸ Voir Morgenthaler, G. (2018) : [Wohin führt die "Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" \(Art. 1 EUV\) ? Eine Analyse der möglichen Ziele und verfügbaren Mittel](#), p. 54 et suivantes.

³⁹ Ibid. p. 53 et suivantes.

⁴⁰ Les deux modèles décrits précédemment peuvent être compris comme une voie vers "une union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe".

Pourtant, même si l'on peut considérer qu'il s'agit d'une grande perspective, ce que l'on entend exactement n'est pas clairement défini et reste ouvert à l'interprétation.⁴¹ Une discussion et un débat ouverts sur la question de savoir comment aller plus loin sont nécessaires.⁴² En d'autres termes, il convient de réfléchir à la manière dont l'Europe devrait passer à la « prochaine étape ».

4.3 Révisions des Traités

La base « constitutionnelle » actuelle de l'Union européenne est constituée par le droit primaire⁴³ de l'Union, c'est-à-dire surtout par trois traités conclus selon les règles du droit international : le traité sur l'Union européenne (TUE), le traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.⁴⁴ Ces traités européens peuvent être modifiés - si tous les États membres en conviennent.⁴⁵

Pourtant, même en temps de « Zeitenwende », toute tentative de modification formelle des traités européens sera loin d'être facile et prendra du temps - un temps dont l'Europe ne disposera probablement pas pour relever les défis actuels. Premièrement, il faut un accord politique des 27 États membres pour modifier les traités.⁴⁶ Ensuite, toute modification formelle des traités s'accompagne du risque d'un rejet dans l'un des 27 processus de ratification nécessaires dans les États membres. On en a eu la preuve la dernière fois avec le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé en 2004, qui a été rejeté lors de référendums nationaux en France et aux Pays-Bas en 2005.⁴⁷ La substance du traité constitutionnel a été préservée par le traité de Lisbonne⁴⁸ - entré en vigueur le 1er décembre 2009.⁴⁹ Il s'agit de la dernière révision globale des traités européens.

4.4 Options d'Intégration Existantes dans et hors du cadre de l'Union Européenne

Cependant, en dehors des modifications formelles des traités, il existe d'autres options pour poursuivre l'intégration européenne. Celles-ci existent dans le cadre des traités européens et en dehors du cadre juridique de l'Union européenne sur la base du droit international.⁵⁰

En ce qui concerne les options dans le cadre actuel de l'Union, la coopération renforcée de l'art. 20 TUE⁵¹ est d'une importance particulière. Elle implique une procédure dans laquelle un minimum de

⁴¹ Morgenthaler, G. (2018) : [Wohin führt die "Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" \(Art. 1 EUV\) ? Eine Analyse der möglichen Ziele und verfügbaren Mittel](#), p. 55 et p. 87.

⁴² Ibid. p. 89.

⁴³ Voir Union européenne (2020) : [Le droit primaire](#) de l'Union européenne.

⁴⁴ Voir Union européenne (2022) : [Traités](#) actuellement en vigueur.

⁴⁵ Voir l'art. 48 (4) DU TUE.

⁴⁶ Ce qui peut actuellement être considéré comme incertain ; voir le « Non-Paper » de la [Bulgarie, de la Croatie, de la République tchèque, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Roumanie, de la Slovénie et de la Suède sur les résultats et le suivi de la Conférence sur l'avenir de l'Europe du 9 mai 2022](#) : Si nous n'excluons aucune option à ce stade, nous ne soutenons pas les tentatives irréfléchies et prématurées de lancer un processus de changement de traité.

⁴⁷ Voir Parlement européen (2022) : [Projet de traité établissant une constitution pour l'Europe \(non ratifié\)](#).

⁴⁸ Pourtant, à l'exclusion de tout langage « constitutionnel » ; voir les [Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles \(21/22 juin 2007\)](#), Annexe I, Observations générales, para. 3. Voir aussi Fabbrini, F. (2019), [La Conférence sur l'avenir de l'Europe - Un nouveau modèle pour réformer l'UE ?](#), p. 8.

⁴⁹ Voir Parlement européen (2022) : [Le Traité de Lisbonne](#).

⁵⁰ Voir Deutscher Bundestag (2020) : [Differenzierte Integration in Europa](#), p. 7.

⁵¹ En liaison avec les art. 326-334 du TFUE.

neuf États membres s'intègrent davantage dans un domaine politique particulier couvert par les traités européens.⁵²

Cette coopération renforcée permet aux États membres participants d'accélérer l'intégration entre eux dans les domaines politiques généralement couverts par les compétences de l'Union.⁵³ La procédure permet de surmonter les blocages dus au droit de veto d'un ou plusieurs États membres. Officiellement, la coopération renforcée requiert la participation d'un minimum de neuf États membres. Elle doit être autorisée par le Conseil, avec le consentement unanime de tous les États membres, en « dernier recours », sur proposition de la Commission européenne et après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen.

En ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune en général,⁵⁴ les décisions doivent généralement être prises par le Conseil européen et le Conseil de l'Union statuant à l'unanimité, si les traités de l'Union n'en disposent pas autrement.⁵⁵ Toutefois, le Conseil européen peut adopter à l'unanimité une décision stipulant que le Conseil de l'Union statue à la majorité qualifiée dans des cas spécifiques (« clause passerelle »).⁵⁶ En ce qui concerne spécifiquement la coopération renforcée en matière de politique étrangère et de sécurité commune,⁵⁷ le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit donner un avis sur la cohérence de la coopération renforcée, proposée par un groupe d'États membres, avec la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. En outre, la Commission doit donner son avis, en particulier, sur la cohérence de la coopération renforcée proposée avec les autres politiques européennes. Le Parlement européen est informé. Le Conseil confirme la participation de l'État membre concerné, après avoir consulté le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et après avoir constaté, le cas échéant, que les conditions de participation sont remplies. L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision du Conseil statuant à l'unanimité.

En ce qui concerne les options fondées sur le droit international, ces mesures sont considérées comme des « laboratoires »⁵⁸, car elles sont d'abord établies en dehors du cadre de l'Union, mais elles devraient finalement y être intégrées.⁵⁹ L'espace Schengen en est un exemple.⁶⁰ Après sa mise en place initiale par le biais du droit international, l'acquis de Schengen⁶¹ a ensuite été intégré dans le cadre de l'Union par le protocole Schengen du traité d'Amsterdam.⁶²

Elle vient montrer que l'intégration européenne n'a jamais été statique. L'élan politique actuel en faveur de la poursuite de l'intégration européenne, généré par la Conférence sur l'avenir de l'Europe et la « Zeitenwende », pourrait conduire à une nouvelle étape vers « une Union toujours plus étroite ». Pourtant, c'est loin d'être certain. Outre la question de la volonté politique, il a été démontré qu'il

⁵² Voir EUR-Lex (2022), [Coopération Renforcée](#). Voir plus loin à ce sujet Wessels, W. / Gerards, C. (2018) : [La mise en œuvre de la coopération renforcée dans l'UE](#).

⁵³ La coopération renforcée a été appliquée dans les domaines du droit du divorce, des brevets et de la taxe sur les transactions financières, ainsi que de la création du parquet européen (OEPP) ; voir EUR-Lex (2022) : [Coopération renforcée](#).

⁵⁴ Art. 23-46 TUE.

⁵⁵ Art. 23 (1) TUE.

⁵⁶ Art. 31 (3) DU TUE.

⁵⁷ L'art. 329 (2) et Art. 313 (2) DU TFUE.

⁵⁸ Ce qui signifie que la coopération est d'abord testée dans un groupe plus restreint d'États membres dans un forum intergouvernemental ; voir Deutscher Bundestag (2020) : [Differenzierte Integration in Europa](#), p. 7.

⁵⁹ Ibid. p. 7.

⁶⁰ Voir Commission européenne (2022) : [Espace Schengen](#).

⁶¹ Voir, par exemple, le ministère fédéral des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne (2022) : [L'accord de Schengen](#).

⁶² Voir Deutscher Bundestag (2020) : [Differenzierte Integration in Europa](#), p. 7, note de bas de page 12.

existe différentes voies juridiques pour une intégration européenne plus poussée. Le choix de la voie à suivre doit être décidé après une discussion et un débat ouverts sur ce qui est exactement nécessaire pour amener l'Europe au niveau suivant. Chaque voie implique une variété d'exigences juridiques qui doivent être déterminées au cas par cas.

5 Les Pistes d'Intégration Accrue

Une proposition concrète : L'intégration européenne à plusieurs niveaux et sur une base volontaire comme terrain d'entente

Au fil du temps, plusieurs modèles d'intégration européenne ont été théorisés, en distinguant ceux qui envisagent une implication contextuelle et d'intensité égale de tous les États membres, et ceux qui permettent des formes d'intégration variables, dans lesquelles certains États membres décident d'intensifier leurs partenariats dans certains domaines stratégiques, tout en laissant la structure globale de l'Union inchangée pour le reste des États.⁶³

Une intégration uniforme pour tous les États membres, sans distinction, serait clairement l'option la plus souhaitable, ainsi que la plus cohérente avec les objectifs déclarés des traités eux-mêmes.⁶⁴ Néanmoins, il faut reconnaître qu'à l'heure actuelle, une telle stratégie se heurterait à d'énormes difficultés. Les crises qui secouent actuellement l'Union (une crise énergétique, une crise militaire/de guerre, une crise migratoire et une crise pandémique, pas encore endiguée) font ressortir des intérêts différents entre les États membres, auxquels il semble extrêmement difficile de répondre par un processus d'intégration uniforme pour tous. Au contraire, un processus d'intégration différencié, centré sur la volonté des différents États membres d'intensifier leur coopération dans des secteurs spécifiques et avec des modes de fonctionnement ciblés en dehors du cadre européen, semble beaucoup plus réalisable à ce stade historique.

Des exemples concrets d'une telle coopération sur la base du droit international sont les deux traités par lesquels la France et l'Allemagne, d'une part, et la France et l'Italie, d'autre part, ont établi une forme de « collaboration spéciale » dans le cadre de l'Union.⁶⁵

Avec le Traité d'Aix-la-Chapelle sur la coopération et l'intégration franco-allemande, entré en vigueur le 22 janvier 2020⁶⁶, la France et l'Allemagne se sont engagées à intensifier leur coopération dans les politiques européennes « dans le but de renforcer l'unité, la performance et la cohésion de l'Europe, tout en maintenant cette coopération ouverte à tous les États membres de l'UE ».⁶⁷

⁶³ Commission européenne, (2017) : [Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025](#).

⁶⁴ Art. 1 (1) TUE.

⁶⁵ Il convient de souligner que la modalité de collaboration spéciale visée ici ne doit pas être confondue avec la coopération renforcée envisagée à l'art. 20 TUE et aux art. 326 et suivants. TFUE. Dans le modèle contenu dans les deux traités d'Aix-la-Chapelle et de Quirinal, la France, l'Allemagne et l'Italie coopèrent de manière bilatérale (bien que la possibilité de participation d'autres États membres soit également envisagée) dans le plein respect des obligations et de la répartition des compétences prévues par l'acquis communautaire. La coopération renforcée prévue par les traités, quant à elle, permet à un minimum de neuf États membres d'établir une intégration ou une coopération avancée dans un domaine spécifique au sein de l'Union européenne s'il apparaît clairement que l'Union dans son ensemble n'est pas en mesure d'atteindre les objectifs de cette coopération dans un délai raisonnable.

⁶⁶ [Vertrag von Aachen über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration](#). Le traité d'Aix-la-Chapelle comprend un total de 28 articles. Les six sections principales du traité sont intitulées : 1. Affaires européennes, 2. Paix, sécurité et développement, 3. Culture, éducation, recherche et mobilité, 4. Coopération régionale et transfrontalière, 5. Développement durable, climat, environnement et affaires économiques, 6. Organisation.

⁶⁷ Aachener Vertrag, p. 2.

Avec le Traité du Quirinal, signé à Rome par le Président de la République française Emmanuel Macron et le Premier ministre italien Mario Draghi le 26 novembre 2021⁶⁸, la France et l'Italie ont décidé d'intensifier leur coopération fondée sur la conviction « que leurs partenariats et leur coopération bilatérale contribuent mutuellement à l'approfondissement du projet européen lui-même, et peuvent servir de source d'inspiration pour de nouvelles politiques au niveau de l'Union »⁶⁹.

La caractéristique commune des deux accords est la flexibilité et le volontarisme avec lesquels la France, l'Allemagne et l'Italie ont décidé, pour l'instant uniquement au niveau bilatéral, d'intensifier leur coopération dans un certain nombre de secteurs stratégiques non seulement pour leur dimension nationale, mais aussi pour l'Union dans son ensemble. En fait, l'intention d'établir des modèles d'intégration bilatérale qui pourraient, à l'avenir, représenter des espaces de collaboration dans lesquels d'autres États membres pourraient également être impliqués - toujours sur une base volontaire et de manière variable selon les besoins des différents États de temps à autre - est clairement présente dans les deux traités. En d'autres termes, ils représentent (également) des plates-formes où la France, l'Allemagne et l'Italie peuvent expérimenter des formes concrètes de collaboration spéciale bilatérale, ouvertes à la participation d'autres États membre. L'idée est donc qu'elles soient disponibles pour servir de modèle à adopter comme forme d'intégration complète au sein du vieux continent, bien que pour des secteurs stratégiques spécifiques.

La collaboration spéciale établie par les traités d'Aix-la-Chapelle et du Quirinal semble être compatible avec les obligations prévues par les traités européens. En effet, le droit de l'Union n'oblige pas les États membres à mettre en œuvre uniquement les formes de coopération renforcée prévues par les traités européens. D'autre part, les États membres doivent accorder une attention particulière au principe de loyauté envers l'Union. Cela implique, d'une part, d'utiliser autant que possible les mécanismes d'intégration différenciés prévus par le droit européen et, d'autre part, de ne pas violer les règles supranationales et les objectifs de l'Union dans une politique d'intégration flexible en dehors de ce cadre.⁷⁰

Un exemple concret en ce sens est la déclaration d'intention pour une coopération renforcée dans le domaine de l'administration publique, signée dans le cadre du traité du Quirinal par les ministres de l'administration publique de France et d'Italie Renato Brunetta et Amélie De Montchalin le 8 mars 2022⁷¹. Cette déclaration prévoit : le développement de la mobilité et des échanges de fonctionnaires entre les deux pays et plus généralement au niveau européen, mais aussi le renforcement des partenariats entre les écoles nationales d'administration italienne et française, l'approfondissement des échanges et le partage des bonnes pratiques sur les priorités de transformation publique des deux pays, notamment dans le cadre de leurs plans de relance nationaux respectifs. Il s'agit d'un premier cas de collaboration spéciale dans un secteur spécifique d'intérêt bilatéral pour ces deux pays, mais il peut certainement être considéré comme un paradigme possible pour des formes de collaboration différentes et plus larges, susceptibles d'impliquer également d'autres États dans un avenir proche.

⁶⁸ [Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata](#). Le traité est composé de onze articles thématiques se référant aux différents domaines dans lesquels les pays entendent construire une collaboration structurée, à savoir : Affaires étrangères ; Sécurité et défense ; Affaires européennes ; Politique migratoire, justice et affaires intérieures ; Coopération économique, industrielle et numérique ; Développement social, durable et inclusif ; Espace ; Éducation et formation, recherche et innovation ; Culture, jeunesse et société civile ; Coopération transfrontalière ; Organisation.

⁶⁹ Trattato del Quirinale, p. 3.

⁷⁰ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Blanke, EUV Art. 20 Rn. 28.

⁷¹ [Déclaration d'intention](#) entre le Département de la Fonction Publique de la Présidence du Conseil des Ministres de la République italienne et le Ministre de la Transformation et de la Fonction Publique de la République française sur le renforcement de la coopération bilatérale dans le domaine de la Fonction Publique.

Certains ont qualifié ce modèle d'« Europe flexible à la carte »⁷², dans lequel chaque État décide au cas par cas de la nature, de la manière et de la durée de sa collaboration renforcée. Dans une Union européenne composée de 27 pays, cependant, le scénario d'une implication égale de tous les États membres semble extrêmement complexe, et le risque d'échec dû à l'opposition et au veto d'un seul des 27 membres est difficile à exclure. Considérant que le modèle de coopération proposé ici maintient intact le système actuel de droits et de devoirs des États, laisser ceux d'entre eux qui le souhaitent agir librement pour une intensification volontaire de la coopération sectorielle semble être - dans les conditions actuelles - la meilleure stratégie pour garantir la flexibilité et l'efficacité de l'avenir de l'intégration européenne.⁷³

6 Conclusion

Les contextes politique et économique participent fortement à la création d'une unité européenne solide pour les temps difficiles à venir, qui seront caractérisés par des crises multiples et imbriquées ainsi que par des changements technologiques et géopolitiques paradigmatiques. Il est essentiel de se préparer à faire face à tous ces défis. Pour cela, il faut que l'Union européenne réoriente ses efforts vers les menaces et les défis susmentionnés. Elle doit être renforcée là où c'est nécessaire. Le temps est un facteur crucial, comme l'a montré la pandémie, tout comme la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Dans le même temps, le monde passe d'un régime coopératif à un régime non coopératif en se fragmentant en différentes sphères d'influence. L'intérêt de l'Union est d'amener les États membres, ainsi que les pays candidats à adhérer à l'idée européenne et de maintenir la porte ouverte à une intégration plus étroite. Si l'on combine ces deux exigences, la prochaine phase de l'intégration européenne devrait être basée sur un modèle différencié à plusieurs niveaux et sur le volontariat, qui permet de varier la vitesse d'intégration nécessaire, à la lumière des défis extérieurs, ainsi que la possibilité de répondre aux besoins et capacités spécifiques d'un groupe de plus en plus hétérogène d'États et de leurs intérêts.

Malheureusement, ce « modèle » d'intégration équilibré à plusieurs vitesses est le plus exigeant sur le plan politique et institutionnel. Mais dans le contexte européen actuel, il semble être le plus prometteur, voire la seule voie possible. Mais pour qu'il soit accepté, il faut d'abord trouver un terrain d'entente, puis dégager un consensus. Compte tenu des différentes dynamiques, il n'y a pas de temps à perdre car un tel élan pourrait passer et être gaspillé en raison d'un manque d'imagination et de leadership politiques. Ne rien faire pourrait s'avérer être la plus grosse erreur. En ce sens, le « moment européen » actuel peut être considéré comme un point de basculement à partir duquel l'avenir de l'Union européenne pourrait être prédéterminé pour une longue période de temps. Ce que l'Union décidera dans les semaines et les mois à venir est d'une importance cruciale pour la voie à suivre.

⁷² Voir Deutscher Bundestag (2020) : [Differenzierte Integration in Europa](#), p. 7.

⁷³ Bruno De Witte, (2022) : [Étude de faisabilité juridique des options de différenciation](#), Centre Robert Schuman d'études avancées, p. 13 et suivantes.

Les auteurs :

Prof. Dr. Henning Vöpel, Conseil d'administration Centrum für Europäische Politik Freiburg | Berlin
voepel@cep.eu

Matthias Kullas, Götz Reichert et Patrick Stockebrandt,
Chefs de département Centrum für Europäische Politik Freiburg | Berlin
info@cep.eu

Marc Uzan, directeur et Victor Warhem, analyste politique Centre de Politique Européenne | Paris
cepfrance@cep.eu

Prof. Andrea De Petris, Directeur scientifique Centro Politiche Europee | Roma
depetris@cep.eu

Stefano Milia, Directeur Centro Politiche Europee | Roma
milia@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 Raum 4205/06 | D-10117 Berlin
Tel. +49 761 38693-0
Tel. +49 30 43 97 37 46-0

Centre de Politique Européenne PARIS

15, Boulevard Henri IV | F-75004 Paris
Tel : +33 (0)9 87 35 73 36

Centro Politiche Europee ROMA

Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma
Tel. +39 (0)6 84 38 84 33

Le **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,

Le **Centre de Politique Européenne** PARIS, et

Le **Centro Politiche Europee** ROMA forment

Le **réseau des Centres de Politique Européenne** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Exempt d'intérêts particuliers et neutre sur le plan politique, le réseau des Centres de politique européenne fournit une analyse et une évaluation de la politique de l'Union européenne, visant à soutenir l'intégration européenne et à défendre les principes d'un système économique de marché libre.