

Input du cep *Hors-série*

L'Europe à l'approche des élections : Agenda 2024-2029

4 juin 2024

Renouveler la capacité de l'UE à gouverner son avenir

Comment améliorer la capacité de prise de décision et assurer la défense des valeurs et de la souveraineté européennes dans un contexte de défis multiples ?

Andrea De Petris, Stefano Milia, Eleonora Poli



Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions rapides et efficaces, l'Union européenne semble être quelque peu désavantagée sur le plan institutionnel par rapport à d'autres acteurs internationaux, principalement les États-Unis et la Chine. Contrairement à ces pays, l'UE n'est pas un État, mais un conglomérat d'États membres qui conservent leur souveraineté fondamentale, même au niveau européen. Ainsi, l'UE doit actuellement gérer les intérêts et les positions diverses de 27 systèmes de gouvernement et de 27 populations distinctes, ce qui rend son processus de prise de décision très complexe.

La structure actuelle de l'Union européenne a été conçue pour une époque « positive » où l'intégration européenne était considérée comme une valeur ajoutée visant à accroître la prospérité des États membres. Cependant, cette période semble aujourd'hui un lointain souvenir et l'Union a déjà dû faire face à des crises inattendues de différentes natures, en tentant d'y répondre avec les outils offerts à différents moments par les traités et les arrangements politiques nationaux contingents. La situation actuelle et la perspective d'un élargissement substantiel à court/moyen terme exigent des solutions nouvelles, efficaces et surtout structurelles.

Réformer la composition de la Commission, améliorer la représentativité démocratique du Parlement européen, rationaliser la capacité décisionnelle du Conseil de l'UE et du Conseil européen, défendre les valeurs européennes et l'État de droit, et préparer un mode d'élargissement adéquat sont autant d'objectifs essentiels pour une UE qui souhaite maintenir et renforcer sa capacité de prise de décision et de gestion dans l'espace européen.

L'ensemble des propositions de réforme présentées dans cette contribution envisage un mécanisme européen informel de réponse géopolitique pour définir un processus de prise de décision agile dans tous les secteurs, « sans modifier les traités ». Cela nécessitera toutefois une volonté politique claire et sans équivoque de la part des gouvernements européens.

Préambule

L'Europe est confrontée à des bouleversements historiques, à des menaces internes et externes pour la paix et la liberté, à de grandes opportunités et à des risques liés aux nouvelles technologies, ainsi qu'aux conséquences du changement climatique et à son impact sur la prospérité et la justice. L'Europe d'aujourd'hui est le résultat de son histoire mouvementée, de ses expériences et des leçons qu'elle a tirées de ses réalisations scientifiques et culturelles, de ses accomplissements civilisationnels, ainsi que de la guerre, de la souffrance et de la crise. L'héritage du passé nous a également donné une promesse pour l'avenir : la dignité humaine et la liberté sont inviolables. Aujourd'hui, face à des bouleversements majeurs qui décideront du destin et de l'avenir de l'Europe, la question se pose à nouveau de savoir quelles solutions l'Europe peut apporter aux problèmes du présent et aux défis de l'avenir. Peut-elle préserver la paix et la liberté, défendre sa souveraineté et sa sécurité, accroître la prospérité et la justice ?

Avec cette série d'articles, le réseau cep souhaite attirer l'attention sur des questions et des développements urgents qui vont au-delà de la politique et de la réglementation quotidiennes et qui seront d'une importance cruciale pour l'UE à l'approche d'une élection européenne importante et qui changera la donne. Notre objectif est de poser les questions clés, d'éclairer leur contexte stratégique et d'apporter des réponses politiques.

Table des matières

1	Les objectifs de l'UE et le cadre international : une concurrence entre des mécanismes de prise de décision à l'épreuve du temps	4
2	Défis que l'UE doit relever pour améliorer sa gouvernance globale	6
2.1	Choix et composition de la Commission européenne	7
2.2	Représentativité et rôle du Parlement européen	8
2.3	Capacité de décision du Conseil de l'UE et du Conseil européen	9
2.4	Défense efficace des intérêts économiques de l'UE, des valeurs démocratiques et de l'État de droit.....	10
2.5	L'élargissement de l'UE : Équilibrer les besoins géopolitiques avec les questions budgétaires, les biens publics, les politiques fiscales et les normes européennes internes sur l'efficacité des politiques	11
3	Quelles réformes sont nécessaires pour améliorer la capacité et la résilience de l'UE ? ..	14
3.1	Propositions pour améliorer la structure et le fonctionnement des institutions européennes	14
	Lors de l'examen des priorités de la réforme des institutions européennes, il convient de tenir compte d'au moins trois éléments :.....	14
3.2	Propositions pour défendre les principes, valeurs, intérêts et droits européens.....	15
3.3	Mesures politiques, économiques et fiscales pour gérer l'élargissement	17
4	Rééquilibrer les structures décisionnelles de l'UE pour améliorer sa capacité d'action ...	19

Liste des tableaux

Tableau 1: Indice de gouvernance de la Banque mondiale (moyenne de l'UE)	5
Tableau 2: Indice de gouvernance de la Banque mondiale (États-Unis)	5
Tableau 3: Indice de gouvernance de la Banque mondiale (Chine).....	5

Liste des illustrations

Graphique 1: Le triangle des objectifs de la réforme institutionnelle de l'UE	7
---	---

1 Les objectifs de l'UE et le cadre international : une concurrence entre des mécanismes de prise de décision à l'épreuve du temps

L'UE est depuis longtemps confrontée à la concurrence d'autres acteurs internationaux, principalement les États-Unis et la Chine. L'un des principaux désavantages auxquels l'UE est confrontée est la complexité de son processus de prise de décision, ce qui n'est pas le cas des États-Unis et de la Chine. Cette situation est inévitable puisque ces derniers sont des États-nations où différents niveaux institutionnels opèrent au sein d'une dimension étatique unifiée, ce qui rationalise et simplifie le processus de prise de décision. Aux États-Unis, la forme fédérale du gouvernement encourage généralement les compromis entre le gouvernement fédéral et les États, tandis qu'en Chine, la prédominance du gouvernement central minimise la nécessité d'accords et de codécisions avec d'autres organes.

Cependant, l'UE n'est pas un État mais un conglomérat d'États membres, chacun conservant sa souveraineté fondamentale dans le cadre européen. Par conséquent, l'UE souffre de la diversité des intérêts et des positions représentés par ses 27 gouvernements et populations nationaux distincts, ce qui se traduit par un processus décisionnel lourd. Les institutions européennes et nationales doivent souvent s'engager dans des négociations longues et complexes pour parvenir à des compromis et traduire les décisions en stratégies politiques et en mesures réglementaires au niveau européen. Si cette diversité est un atout pour l'UE, car elle lui permet de rassembler un large éventail d'intérêts et d'opinions, elle allonge également le temps de délibération, réduisant ainsi la réactivité de l'UE en matière de prise de décision et aboutissant à une législation qui est toujours un compromis et qui est donc potentiellement moins efficace.

Cependant, une analyse des données agrégées des indicateurs mondiaux de gouvernance révèle que les États-Unis et l'Union européenne ont vu leur qualité de gouvernance diminuer au cours de la dernière décennie, tandis que la Chine, malgré des résultats négatifs, a connu de légères améliorations. Les tendances à la baisse observées aux États-Unis et dans l'Union européenne s'expliquent probablement par un environnement international volatil marqué par de multiples crises, que les modèles politiques et réglementaires nationaux et internationaux existants, fondés sur l'engagement libéral, peinent à gérer. Bien que les données agrégées européennes reflètent les moyennes des performances nationales plutôt que celles des institutions de Bruxelles directement, elles incluent les effets des politiques et réglementations européennes mises en œuvre au niveau national.

Dans ce contexte, l'Union européenne enregistre les meilleures données dans le domaine « Voice & Accountability », qui mesure la capacité des citoyens à participer aux décisions politiques et à voir leurs droits protégés. Ce n'est pas une coïncidence, car l'UE a toujours donné la priorité à la garantie des droits et libertés fondamentaux de ses citoyens, parfois au détriment d'un environnement plus favorable à l'investissement privé et d'une prise de décision plus rapide. En revanche, les États-Unis, qui affichent de meilleures valeurs dans les domaines de l'efficacité des pouvoirs publics et de la qualité de la réglementation - entendue comme la capacité du gouvernement à mettre en œuvre des politiques favorisant le développement du secteur privé - obtiennent de moins bons résultats en ce qui concerne les droits et le pouvoir des citoyens. En revanche, l'UE obtient de moins bons résultats que les États-Unis en matière d'État de droit, probablement parce que certains États membres ne respectent pas pleinement les dispositions européennes dans ce domaine. Comme nous le verrons plus loin, l'UE a du mal à faire respecter ces principes par certains gouvernements nationaux, notamment, mais pas exclusivement, en Hongrie.

Dans le cas de la Chine, bien qu'il y ait eu une amélioration de la qualité du gouvernement et des institutions au cours des dix dernières années, les données montrent des tendances largement négatives dans tous les domaines, y compris la qualité de la réglementation, qui s'est légèrement détériorée. Cela correspond au modèle de prise de décision chinois, qui donne la priorité à l'État et au Parti. Si ce modèle rend le processus décisionnel plus rapide et plus compétitif, il est moins efficace pour répondre aux diverses demandes privées et publiques des citoyens et des entreprises du pays.

Tableau 1: Indice de gouvernance de la Banque mondiale (moyenne de l'UE)

(UE (moyenne))	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stabilité politique	0,76	0,77	0,77	0,78	0,74	0,68	0,65	0,69	0,67	0,70	0,69	0,71	0,62
Efficacité des pouvoirs publics	1,15	1,14	1,14	1,14	1,12	1,10	1,07	1,03	1,03	1,02	0,98	0,99	0,98
Qualité de la réglementation	1,25	1,21	1,20	1,18	1,15	1,16	1,15	1,13	1,14	1,18	1,11	1,11	1,07
État de droit	1,18	1,17	1,16	1,12	1,19	1,12	1,08	1,05	1,03	1,05	1,03	1,04	1,03
Contrôle de la corruption	1,04	1,04	1,05	1,01	1,00	0,99	0,99	0,93	0,93	0,94	0,97	0,97	0,97
Voix et responsabilité	1,10	1,10	1,11	1,10	1,09	1,11	1,09	1,08	1,07	1,05	1,07	1,07	1,09

Source : Banque mondiale

Tableau 2: Indice de gouvernance de la Banque mondiale (États-Unis)

ÉTATS-UNIS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stabilité politique	0,44	0,59	0,63	0,64	0,58	0,66	0,39	0,26	0,39	0,12	-	-	-
											0,03	0,01	0,04
Efficacité des pouvoirs publics	1,55	1,51	1,52	1,52	1,46	1,43	1,44	1,52	1,54	1,45	1,28	1,30	1,26
Qualité de la réglementation	1,44	1,46	1,29	1,26	1,28	1,24	1,49	1,62	1,61	1,33	1,24	1,44	1,42
État de droit	1,63	1,59	1,62	1,55	1,61	1,56	1,58	1,61	1,48	1,42	1,34	1,39	1,37
Contrôle de la corruption	1,27	1,26	1,40	1,31	1,37	1,36	1,33	1,34	1,29	1,18	1,04	1,02	1,10

Source : Banque mondiale

Tableau 3: Indice de gouvernance de la Banque mondiale (Chine)

CHINE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stabilité politique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,66	0,60	0,54	0,54	0,52	0,55	0,50	0,23	0,30	0,26	0,47	0,52	0,44
Efficacité des pouvoirs publics	0,09	0,08	0,02	0,00	0,36	0,42	0,36	0,42	0,50	0,54	0,64	0,81	0,50
Qualité de la réglementation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,32	0,26	0,28	0,33	0,33	0,35	0,31	0,18	0,23	0,30	0,20	0,33	0,42
État de droit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	-
	0,47	0,45	0,55	0,53	0,40	0,41	0,32	0,26	0,19	0,26	0,10		0,04

Contrôle de la corruption	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,02
	0,57	0,51	0,44	0,36	0,34	0,30	0,27	0,29	0,29	0,31	0,07		
Voix et responsabilité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,68	1,64	1,64	1,63	1,62	1,66	1,56	1,50	1,46	1,63	1,66	1,64	1,61

Source : Banque mondiale

2 Défis que l'UE doit relever pour améliorer sa gouvernance globale

La neuvième législature du Parlement européen (PE) s'est ouverte sur un large consensus pour donner une suite concrète à l'appel, lancé en mars 2019 par le président français Emmanuel Macron, en faveur d'une « renaissance européenne »¹ qui inclurait également la convocation d'une « Conférence pour l'Europe » pour proposer tous les changements nécessaires au projet politique européen, sans tabou, y compris la révision des traités. Dans le sillage des difficultés internes de l'UE à gérer la crise ukrainienne, en particulier les sanctions et le régime de soutien qui y sont liés, ainsi que la perspective de plus en plus ferme de préparer un nouvel élargissement majeur de l'UE, cette demande trouve une nouvelle validation et reviendra avec une force renouvelée en tant qu'objectif fondamental de la prochaine législature².

Une réflexion générale sur l'avenir de l'Europe a été lancée par les institutions de l'UE avec la convocation, bien que retardée par la crise du COVID-19, d'une « Conférence sur l'avenir de l'Europe ». De par sa composition innovante, elle a même permis aux citoyens de soumettre des propositions sur l'avenir de l'Europe³. Elle s'est ouverte à la date symbolique du 9 mai 2021 et s'est achevée par l'approbation d'un rapport par consensus en mai 2022⁴. Ce document comprend de nombreuses propositions pour le développement des politiques européennes actuelles et l'introduction de nouveaux domaines de compétence pour l'UE, et souligne que le processus doit être accompagné d'une réforme de la nature et du fonctionnement des institutions européennes, avec plusieurs modifications des traités actuels.

Cette voie, qui visait à définir le type de structure institutionnelle le mieux adapté à l'UE de demain, n'a pas été reprise par la suite avec la même intensité par les différentes institutions de l'UE. Le Parlement européen s'en est largement servi comme point de départ pour présenter sa propre résolution éloquentes en vertu de l'article 48 du TUE, qui appelle à une révision des traités⁵. La Commission, quant à elle, n'a pris que récemment une première position, peu approfondie⁶. Enfin, le Conseil apparaît très divisé sur les réformes internes et n'a pas encore pris position sur la procédure formelle engagée par le Parlement européen, bien qu'il se soit engagé à le faire avant l'été 2024⁷. Parallèlement à ces processus formels, plusieurs initiatives informelles sont également en cours. La plus influente semble être le groupe de travail franco-allemand promu par leurs gouvernements

¹ Macron, E. (2019, 4 mars). [Pour un renouveau européen](#).

² Commission européenne. (2023, 8 novembre). [Communication de la Commission sur la politique d'élargissement de l'UE à l'horizon 2023](#) et Conseil de l'Union européenne. (2023, 12 décembre). [Conclusions du Conseil sur l'élargissement](#).

³ Union européenne. (2021, 10 mars). [Déclaration commune sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe : S'engager avec les citoyens pour la démocratie - Construire une Europe plus résiliente](#). et Adhoc du cep (2021). [La conferenza sul futuro dell'Europa : un esperimento di maggiore democrazia \(Nr. 1/2021\)](#).

⁴ L'Union européenne. (2023). [Conférence sur l'avenir de l'Europe](#).

⁵ Parlement européen. (2023, 22 novembre). [Résolution du Parlement européen sur les propositions de modification des traités \(2022/2051\(INL\)\) P9_TA\(2023\)0427](#)

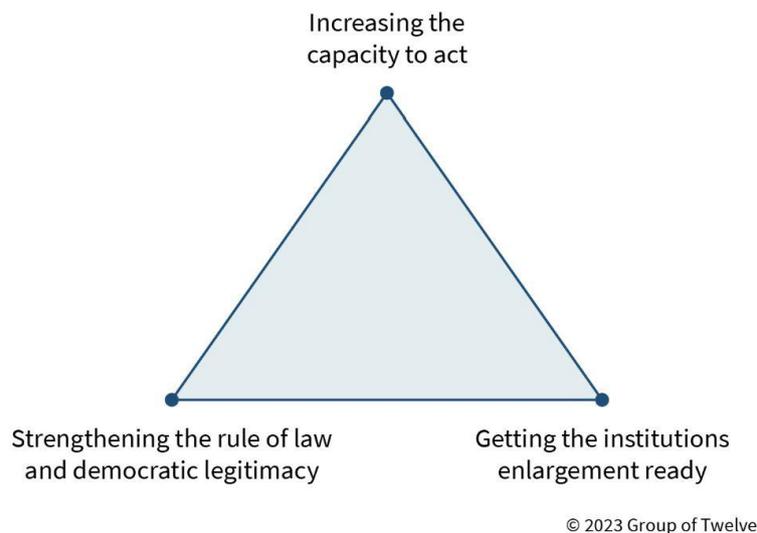
⁶ Commission européenne. (2024, 20 mars). [Communication de la Commission sur les réformes préalables à l'élargissement et l'examen des politiques \(COM\(2024\) 146 final\)](#).

⁷ Conseil européen. (2024, 21-22 mars). [Réunion du Conseil européen - Conclusions \(Point 29\)](#).

respectifs⁸. Une autre initiative importante est menée par des universitaires des pays nordiques de l'UE, coordonnée par l'université de Vilnius⁹.

Une description des défis et un examen de certaines des réformes nécessaires pour surmonter les faiblesses de la gouvernance européenne actuelle sont présentés ci-dessous, avec une référence particulière aux principales initiatives mentionnées ci-dessus.

Graphique 1: Le triangle des objectifs de la réforme institutionnelle de l'UE



Source : Rapport du groupe de travail franco-allemand sur la réforme institutionnelle de l'UE

2.1 Choix et composition de la Commission européenne

L'autorité et l'efficacité de l'exécutif européen sont des éléments clés pour garantir des politiques européennes efficaces et innovantes susceptibles de renforcer la compétitivité et la résilience de l'Europe dans son ensemble. Cela est d'autant plus important que le système décisionnel actuel, contrairement à celui qui est habituellement établi dans les systèmes institutionnels des différents États membres, accorde à la Commission européenne un « monopole » sur les initiatives législatives.

Traditionnellement, deux éléments ont été considérés comme particulièrement importants dans la sélection des commissaires individuels : leur indépendance vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs et le contrôle de leurs compétences par le Parlement européen, notamment en ce qui concerne les questions spécifiques attribuées à leur portefeuille. Avec l'augmentation du nombre d'États membres, le nombre excessif de commissaires est devenu un problème plus pressant. Ce problème est également lié aux compétences confiées à l'UE et à la structure bureaucratique qui en découle, qui comprend un nombre sans cesse croissant de directions générales.

En outre, l'opinion publique ne reconnaît souvent pas que la nature générale de la Commission européenne est celle d'une représentation « politico-démocratique ». Elle est plutôt perçue comme une « super-bureaucratie », en partie à cause de la façon dont les membres individuels sont nommés.

⁸ Groupe de travail franco-allemand sur la réforme institutionnelle de l'UE. (2023, 18 septembre). [Rapport du groupe de travail franco-allemand sur la réforme institutionnelle de l'UE : « Naviguer en haute mer : réformer et élargir l'UE pour le XXIe siècle »](#) [Paris-Berlin].

⁹ Institut des relations internationales et des sciences politiques de l'université de Vilnius. (2023). [Rapport : L'élargissement : Créer une opportunité pour une UE plus forte.](#)

Cette perception persiste malgré les efforts déployés pour rendre au moins le président démocratiquement responsable en liant sa nomination - bien que de manière assez vague - au résultat des élections européennes.

Il convient également de noter qu'en l'état, l'article 17, paragraphe 5, du traité de Lisbonne, qui permet de réduire le nombre de commissaires à 2/3 du nombre d'États membres afin de mieux protéger l'indépendance de la Commission, est inapplicable. Ceci est dû à l'engagement pris par le Conseil lors du référendum de ratification irlandais en 2009 de maintenir le principe d'un commissaire par pays.

Pour résoudre le problème de fonctionnalité lié à un collège surchargé de membres ayant tous le même poids dans la prise de décision politique, des mesures pragmatiques de réorganisation interne ont été mises en œuvre. Cependant, nombreux sont ceux qui continuent de penser qu'une Commission trop nombreuse et politiquement incohérente ne peut pas conduire efficacement l'UE à faire face aux nouveaux défis mondiaux car, bien qu'appelée à agir dans l'intérêt général de l'UE, elle ne fait que reproduire en son sein la situation dans laquelle les membres représentent simplement leur propre pays, perpétuant ainsi les divers conflits d'intérêts qui en découlent.

Tant le Parlement européen que le groupe de travail franco-allemand proposent des réformes qui auront un impact sur la composition et le fonctionnement de la Commission. Il faut souligner que la Commission peut prendre des décisions à la majorité simple de ses membres. La Commission elle-même souligne que la réduction du nombre de commissaires est déjà possible dans le cadre des traités actuels.

Les propositions les plus débattues vont du renforcement des mécanismes démocratiques qui conduisent à la nomination du président de la Commission - notamment par le biais d'instruments qui augmentent l'influence du Parlement au cours du processus - à un rôle plus décisif du président dans le choix des commissaires individuels. D'autres suggestions portent sur la réduction du nombre de commissaires, éventuellement en créant une hiérarchie entre eux, de sorte qu'ils n'aient plus tous le même poids politique au sein du collège. L'option d'un vote populaire direct pour le président de la Commission, inspirée du modèle américain, réapparaît aussi périodiquement dans divers appels et programmes politiques, ainsi que dans les propositions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

En définitive, il apparaît clairement que l'identification de solutions capables d'améliorer l'efficacité du travail de la Commission, ainsi que son indépendance et son autorité politique, afin d'accroître la confiance des citoyens, est une entreprise extrêmement complexe qui se heurte également à une résistance considérable de la part des gouvernements des États membres.

2.2 Représentativité et rôle du Parlement européen

Le Parlement européen est l'institution qui représente le mieux le renforcement progressif de la composante démocratique du processus décisionnel européen. Depuis les années 1990, à chaque modification des traités, des éléments ont été inclus qui ont renforcé le rôle de cette institution dans le processus décisionnel et ont également étendu sa sphère de compétence en matière de politiques sectorielles.

La procédure législative ordinaire prévoit désormais son implication dans 90% des cas, sur un pied d'égalité avec le Conseil, bien qu'il existe certaines compétences et certains domaines politiques stratégiques où le rôle du PE reste résolument subordonné à celui du Conseil. C'est notamment le cas de l'approbation du budget annuel de l'UE, dans lequel, officiellement, le PE joue un rôle primordial

mais qui, dans la pratique, est fortement conditionné par le cadre budgétaire pluriannuel qui est principalement le résultat de négociations intergouvernementales.

Actuellement, la revendication sur laquelle le Parlement européen met particulièrement l'accent concerne l'introduction de mécanismes qui lui reconnaissent la pleine capacité d'exercer l'initiative législative dans les processus décisionnels, capacité qui est formellement reconnue aux membres des assemblées parlementaires de tous les États membres. Le débat sur cette question remonte à l'élaboration du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe¹⁰, lorsque l'opinion dominante était que la nature particulière de l'UE rendait préférable l'exercice de cette capacité par la seule Commission. La conviction qui s'est dégagée, même parmi les propositions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, est que ce droit est l'une des mesures nécessaires pour renforcer la représentativité démocratique de l'UE, et dans sa résolution sur la modification des traités, le PE a introduit des amendements pour rendre ce mécanisme opérationnel, ainsi que sa fonction de colégislateur pour l'adoption du plan financier pluriannuel.

Dans le contexte du renforcement global du Parlement européen, le think tank franco-allemand met également en évidence un autre facteur contribuant à la faiblesse originelle du PE. Il s'agit du fait que les députés européens sont élus dans le cadre de systèmes électoraux insuffisamment harmonisés et sur la base de campagnes électorales au cours desquelles les débats sur les questions et les dynamiques politiques nationales l'emportent régulièrement sur l'examen d'objectifs politiques véritablement européens. Cela se produit dans un paysage partisan très diversifié, où les partis et groupes politiques européens ne représentent souvent que des regroupements de convenance. Pour remédier à cette situation, il convient de mettre l'accent sur l'amélioration de la législation électorale européenne¹¹. Il existe déjà une proposition législative formelle qui contient plusieurs idées novatrices, mais elle se heurte encore à une forte résistance de la part de plusieurs États membres.

Le pouvoir du Parlement européen d'exercer un contrôle politique sur le travail de la Commission a également été faible jusqu'à présent. Malgré plusieurs accords interinstitutionnels qui ont introduit un certain nombre de mécanismes très concrets, seul l'instrument de la défiance à l'encontre de l'ensemble du collège (défiance collective¹²) est prévu par le traité et n'a jamais été formellement appliqué. C'est pourquoi le PE, dans sa résolution sur la réforme des traités, envisage également l'instrument de la défiance individuelle ainsi qu'un abaissement du quorum requis pour l'application de cette procédure.

2.3 Capacité de décision du Conseil de l'UE et du Conseil européen

Les institutions qui dominent encore les processus décisionnels européens, à savoir le Conseil de l'UE et le Conseil européen, font l'objet de nombreuses critiques concernant leurs performances, en particulier la rapidité et l'efficacité de l'action de l'UE. La plupart des décisions de l'UE doivent trouver leur origine et leur impulsion auprès de ces institutions, ou du moins recevoir leur soutien préalable.

Cette confiance n'est pas toujours strictement liée aux dispositions des traités, mais plutôt à une méthode de travail, voire à une attitude, qui implique la recherche et la construction constantes d'un

¹⁰ Union européenne. (2004). [Traité établissant une Constitution pour l'Europe](#).

¹¹ Parlement européen. (2022, 3 mai). [Résolution législative approuvée par la plénière \(P9_TA\(2022\)0129\)](#) et le cep (2023, 9 mai). [Input du cep, Élections européennes : le CEP Network demande des règles uniformes et le droit de vote dès l'âge de 16 ans](#) (n.6),

¹² [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE). (n.d.). Art. 234.

consensus aussi large que possible entre les États membres. Inévitablement, cela signifie que seuls sont poursuivis les objectifs qui ne font l'objet d'aucune réserve particulière de la part des acteurs gouvernementaux. Dans la pratique, cela se traduit par une recherche constante du « plus petit dénominateur commun », souvent au détriment de l'impact réel qu'une telle décision pourrait avoir sur la résolution effective du problème à traiter.

La solution la plus souvent invoquée aujourd'hui est d'étendre les domaines dans lesquels le vote à la majorité qualifiée (VMQ) est appliqué, car c'est précisément dans les décisions nécessitant l'unanimité qu'il est le plus difficile de parvenir à un compromis. Des États individuels représentant même de très petites fractions de la population de l'UE peuvent retarder ou même faire échouer des projets jugés importants par une nette majorité de pays. Toutefois, des observations concrètes montrent que, dans les domaines où les décisions sont prises par le biais du VMQ, les acteurs étatiques sont prédisposés à adopter une attitude plus conciliante. Dans environ 80 % des cas, les résultats sont encore obtenus par consensus général. Dans l'UE, le recours au VMQ ressemble davantage à une option d'urgence qu'à un véritable acte de vérification démocratique de l'existence d'un consensus majoritaire autour d'un objectif politique donné.

Un autre point à noter est que, dans la pratique, le Conseil européen joue désormais un rôle beaucoup plus incisif que celui d'impulsion et d'orientation politique générale que lui confèrent les traités. Il se trouve souvent amené à débloquer des dossiers, même législatifs, et le Conseil de l'Union, formellement responsable de la prise de décision, devient fréquemment un simple exécutant des orientations définies lors des réunions des chefs d'État et de gouvernement. La fréquence des réunions du Conseil européen devient ainsi l'un des facteurs qui peuvent fortement influencer l'opportunité des décisions européennes.

La Commission européenne est convaincue qu'il sera possible de parvenir à une extension du VMQ dans le cadre des traités existants, grâce à l'instrument des « clauses passerelles », qui requièrent toutefois l'unanimité¹³. Ces clauses sont prévues dans plusieurs articles des traités, et la Commission identifie la fiscalité, la politique étrangère et certains domaines de la politique sociale comme des domaines prioritaires pour une telle action. Le Parlement européen, dans ses propositions de modification des traités, envisage d'étendre le VMQ à un nombre considérable de domaines.

Dans le débat sur la suppression de l'unanimité, la divergence se situe traditionnellement entre les petits et les grands États de l'Union. Les premiers soulèvent constamment la question du risque de violation de leurs intérêts stratégiques prioritaires dans un système où les États les plus peuplés ont plus de facilité à atteindre les majorités requises.

2.4 Défense efficace des intérêts économiques de l'UE, des valeurs démocratiques et de l'État de droit

L'UE est fondée sur un ensemble précis de valeurs : le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, y compris ceux des personnes

¹³ Les traités prévoient deux « clauses passerelles » générales au sens de l'article 48 (7) du TUE, qui permettent la prise de décision à l'unanimité et à la majorité qualifiée dans un domaine ou un cas donné. Il existe ensuite six clauses passerelles spécifiques visant à modifier le processus décisionnel dans les domaines suivants : PESC (art. 31 (3) TUE) ; droit de la famille ayant une incidence transfrontalière (art. 81 (3) TFUE) ; politique sociale (art. 153 (2) TFUE) ; politique environnementale (art. 192 (2) TFUE) ; CFP (art. 312 (2) TFUE) et coopération renforcée (art. 333 TFUE).

appartenant à des minorités¹⁴. Ces valeurs sont fondamentales pour l'intégration européenne elle-même, et leur respect a été récemment défini par la Commission européenne comme une condition préalable pour les États qui aspirent à adhérer à l'UE¹⁵. Parmi ces valeurs, l'État de droit se voit attribuer le rôle de « valeur fondamentale » par la Commission, car son application garantit les conditions du respect de la démocratie, de l'égalité et de la protection des droits fondamentaux¹⁶. L'État de droit est également considéré comme un « élément essentiel » des « critères de Copenhague », qui constituent les règles utilisées pour déterminer si un pays est éligible à l'adhésion à l'Union européenne¹⁷. La Commission considère qu'il est prioritaire pour l'UE de veiller à ce que l'État de droit, ainsi que toutes les autres valeurs fondatrices, soient respectés par les États candidats avant et après leur adhésion. La proposition 25 du rapport final de la Conférence sur l'avenir de l'Europe demande également à l'UE de « faire respecter systématiquement l'État de droit dans tous les États membres », considérant ces valeurs comme des « conditions non négociables, irréversibles et sine qua non de l'adhésion et de l'entrée dans l'UE », mais évidemment sans faire de distinction entre les pays déjà membres de l'UE et les nouveaux¹⁸.

L'UE doit donc exiger le plein respect de l'État de droit, en premier lieu de la part des États déjà membres de l'UE. Il ne serait pas crédible que l'UE applique deux poids, deux mesures, en exigeant des preuves de la pleine adhésion à l'État de droit de la part de ceux qui attendent d'adhérer, sans exiger la même rigueur de la part des États déjà membres. Cela mettrait sérieusement en péril la réputation de l'UE, non seulement vis-à-vis des États membres et de la considération que les citoyens européens devraient avoir pour les liens avec l'UE, mais aussi par rapport aux pays non membres de l'UE et au niveau international en général.

2.5 L'élargissement de l'UE : Équilibrer les besoins géopolitiques avec les questions budgétaires, les biens publics, les politiques fiscales et les normes européennes internes sur l'efficacité des politiques

La question de l'élargissement de l'UE a pris un nouvel élan depuis l'attaque injustifiée de la Russie contre l'Ukraine. La défense des frontières européennes, le maintien de la paix et le soutien à la démocratie, non seulement au sein de l'UE mais aussi dans les pays voisins, sont devenus des priorités urgentes, redynamisant un processus qui, pendant de nombreuses années, n'a connu que de lents progrès.

Dans le cas des Balkans occidentaux, hormis la Slovénie, qui a rejoint l'Union en 2004, et la Croatie, qui en est devenue membre en 2013, la Serbie, le Monténégro, la Macédoine, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine sont encore loin de pouvoir se dire membres de l'Union¹⁹, sans parler du Kosovo, dont l'indépendance n'est toujours pas reconnue par l'Espagne, la Roumanie, la Grèce, la Slovaquie et Chypre. Entre-temps, en décembre 2023, le Conseil européen a décidé d'entamer des négociations

¹⁴ Traité sur l'Union européenne (TUE). (n.d.). Art. 2.

¹⁵ Commission européenne. (2024, 20 mars). [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les réformes et la politique de préélargissement](#) (COM(2024) 146 final, pp. 3-4).

¹⁶ Id.

¹⁷ Critères d'adhésion (critères de Copenhague). (n.d.). [Ces critères exigent qu'un État dispose des institutions nécessaires pour préserver la gouvernance démocratique et les droits de l'homme, qu'il ait une économie de marché viable et qu'il accepte les obligations et les intentions de l'Union européenne.](#)

¹⁸ Conférence sur l'avenir de l'Europe, (mai 2022), [Rapport sur les résultats finaux.](#)

¹⁹ Commission européenne, (2023), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, [COM\(2023\) 690 final.](#)

d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie et d'accorder le statut de candidat à la Géorgie²⁰. Malgré un large consensus parmi les États membres sur l'importance de l'élargissement pour des raisons géopolitiques et sécuritaires²¹, l'approche actuelle de l'UE diffère de celle des années enthousiastes de 2004-2007.

L'élargissement dit « Big Bang », qui a vu l'entrée de 10 pays en 2004, puis de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007, doit en fait être considéré dans le contexte d'un continuum spatio-temporel complètement différent de celui d'aujourd'hui. L'Union soviétique s'était effondrée depuis longtemps, la Russie était faible, l'économie européenne connaissait une croissance de 3 %²², et la plupart des citoyens étaient pro-européens et avaient davantage confiance dans les institutions communes que dans les institutions nationales²³.

Malgré ces circonstances prometteuses, l'enthousiasme des Européens et de leurs gouvernements pour l'élargissement a rapidement été freiné par la crise financière de 2008, suivie d'une crise de la compétitivité et de la productivité des États membres, de la crise bancaire et de la crise de la dette²⁴, sans parler du défi à long terme que représente l'intégration complète de certains nouveaux membres dans la structure institutionnelle (la Hongrie devenant le talon d'Achille de l'État de droit européen). Le Brexit a également joué un rôle dans cette évolution. La sortie du Royaume-Uni de l'Union a fait disparaître l'un des plus grands partisans de la priorité donnée à l'élargissement vers l'est dans un contexte antirusse plutôt qu'à l'approfondissement des institutions de l'UE. En fait, la sortie du Royaume-Uni de l'Union a renforcé la position des pays désireux d'approfondir les institutions européennes, même par des réformes des traités, avant de procéder à l'élargissement²⁵. La question clé, en bref, est de savoir comment, sans réformer le processus décisionnel européen, les institutions démocratiques de Bruxelles peuvent-elles devenir capables de représenter un si grand nombre de pays, avec tous leurs besoins et intérêts différents, tout en garantissant une prise de décision efficace et opportune. En outre, la protection de l'État de droit représente un autre défi. Étant donné que les normes de certains pays de l'UE ne sont déjà pas conformes à celles de l'UE, cette dernière a mis l'accent sur les réformes juridiques et institutionnelles dans les pays souhaitant devenir membres. La Serbie et le Monténégro, par exemple, dont les négociations d'adhésion sont les plus avancées, sont confrontés à des difficultés particulières. Mais ils ne sont pas les seuls : le reste des Balkans occidentaux s'efforce également de s'adapter.

Enfin, les implications financières de l'élargissement sont plus importantes que jamais. Selon une étude interne de l'UE interceptée par le Financial Times en novembre 2023, avec les règles budgétaires existantes et neuf nouveaux États membres, le budget actuel de l'UE augmenterait de 21 % pour atteindre 1,47 trillion d'euros, soit environ 1,4 % du revenu national brut des 36 pays. Les contributions

²⁰ Conseil européen, (2023) [Conclusions du Conseil européen, 14 et 15 décembre 2023 - Consilium \(europa.eu\)](#) et Commission européenne (2023) [La Commission adopte le paquet Élargissement 2023, recommande d'ouvrir les négociations avec l'Ukraine et la Moldavie, d'accorder le statut de candidat à la Géorgie et d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine, une fois que le degré de conformité nécessaire aura été atteint.](#)

²¹ Lindner, J., Nguyen T., Hansum R.,(2024) [Que va-t-il en coûter ? Les implications financières du prochain élargissement](#), Institut Jacques Delors.

²² Voir [les données de l'Istat](#).

²³ Voir [les données de l'Eurobaromètre](#).

²⁴ Poli,E. (2019), [Gouvernance économique européenne et montée du souverainisme](#), Bettina De Souza Guilherme et al. (eds), [Financial Crisis Management and Democracy. Lessons from Europe and Latin America](#) (pp. 241-250), Cham : Springer.

²⁵ Déclaration commune des ministères des affaires étrangères sur le lancement du Groupe d'amis sur le vote à la majorité qualifiée dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. et Scholz, O. (2022, 29 août). [Discours du chancelier fédéral Olaf Scholz à l'Université Charles de Prague](#). et Gehrke L., (2022, août). [Scholz propose un élargissement majeur de l'UE - avec des réformes](#), Politico.eu.

nettes des membres les plus riches, tels que l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, pourraient ainsi augmenter de manière significative. En outre, le budget consacré à l'agriculture devrait être modifié, car l'Ukraine à elle seule pourrait bénéficier d'environ 95 milliards d'euros, ce qui entraînerait une réduction des subventions de 20 % pour les autres pays membres²⁶. La France et l'Italie, partisans de l'élargissement, seraient les pays qui paieraient le plus. En outre, comme les neuf pays candidats ont un PIB par habitant bien inférieur à la moyenne de l'UE, ils sont susceptibles d'attirer des investissements importants des fonds de l'UE, en particulier de la politique de cohésion, ce qui aurait un impact significatif notamment dans des pays comme la Tchécoslovaquie, l'Estonie, la Lituanie, la Slovaquie, Chypre et Malte²⁷.

Ces ajustements viendraient s'ajouter à un contexte économique déjà compliqué, la guerre de la Russie contre l'Ukraine jouant un rôle central en entraînant une hausse des prix du gaz et la nécessité pour l'Union européenne de s'approvisionner sur d'autres marchés, tout en étant confrontée à une augmentation des dépenses de défense. Toutefois, la réalité pourrait être moins inquiétante que prévu. Tout d'abord, le cadre financier pluriannuel de l'UE, le document financier qui régit son budget, est négocié tous les sept ans par les États membres en fonction de leurs propres priorités et besoins, et comporte des mécanismes d'ajustement interne pour atténuer les changements éventuels dans le montant des fonds reçus par les différents États membres. À cet égard, lors des précédents processus d'élargissement, les nouveaux États membres n'ont pas reçu immédiatement la totalité des fonds de la politique agricole commune (PAC) de l'UE, mais seulement 40 %, auxquels 10 % ont été ajoutés chaque année, comme l'a indiqué l'Institut Jacques Delors²⁸. Des périodes de transition sont donc prévues pour permettre une meilleure adaptation interne. Selon Johannes Lindner et al, l'augmentation des dépenses en cas d'adhésion de neuf pays pourrait être de l'ordre de 19 milliards d'euros par an, soit un peu plus de 10 % du budget actuel, mais toujours en dessous du plafond actuel des ressources propres de l'UE de 1,40 % du PIB de l'Union²⁹. Il semble donc que le coût devrait être similaire (0,13 % du PIB de 2022) à celui du big bang de l'élargissement qui, de 2000 à 2010, aurait coûté 190 milliards d'euros, soit environ 0,15 % du PIB moyen de l'époque³⁰.

Bien que le coût de l'élargissement ne devrait pas être alarmant, il est néanmoins important de considérer que, outre la question éventuelle de l'élargissement, le prochain budget de l'UE pour 2028-2034 devra prendre en compte la nécessité de développer une approche de bien public européen. Cela nécessitera des investissements dans des secteurs stratégiques, tels que l'énergie verte et la décarbonation, le développement numérique et la défense, dans un contexte où les États membres peuvent déjà être soumis à des tensions financières. 2026, par exemple, verra l'expiration des fonds de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR), un instrument extérieur au CFP conçu pour soutenir les économies européennes qui se remettent de la pandémie de Covid-19³¹, et, à partir de 2028, la dette émise dans le cadre du programme NextGenerationEU (NGEU) devra commencer à être remboursée. Cependant, les défis géopolitiques externes et la nécessité pour l'UE de rester un acteur mondial influent et compétitif sont précisément ce qui rend l'élargissement à des pays qui sont géographiquement européens, même s'ils ne sont pas encore membres de l'UE, plus nécessaire que

²⁶ Foy H., (2023) [L'UE estime que l'Ukraine aura droit à 186 milliards d'euros après son adhésion](#), Financial Times.

²⁷ Nunez Ferrer, J., Schreiber, M. T., & Moreno, G. (2024). [Poursuivre la cohésion dans une Europe élargie : Impacts de l'élargissement sur les dotations régionales de la politique de cohésion, Politique de cohésion et budget de l'UE.](#)

²⁸ Johannes Lindner, Thu Nguyen, Romy Hansum, cit.

²⁹ Id.

³⁰ Breuss, F. (2022). [Avantages et dangers de l'élargissement de l'UE. Empirica](#), 29, 250.

³¹ Buti, M. (2023). Quand l'Union européenne obtiendra-t-elle enfin le budget dont elle a besoin ? Le budget de l'UE a besoin d'une réforme radicale, mais certaines conditions doivent être réunies pour qu'elle réussisse. *Bruegel*.

jamais. Le risque posé par l'infiltration de la Russie, au moins sous la forme de propagande politique, ou par les politiques économiques agressives de la Chine, non seulement dans le cas de l'Ukraine, de la Moldavie ou de la Géorgie, mais aussi dans celui des Balkans occidentaux, doit pousser l'UE à réaliser que pour maintenir son statut de puissance mondiale, elle doit avoir le courage de s'élargir et d'inclure les pays qui souhaitent non seulement rejoindre son marché unique, mais aussi défendre les libertés fondamentales et la démocratie sur lesquelles l'UE s'est construite.

3 Quelles réformes sont nécessaires pour améliorer la capacité et la résilience de l'UE ?

3.1 Propositions pour améliorer la structure et le fonctionnement des institutions européennes

Lors de l'examen des priorités de la réforme des institutions européennes, il convient de tenir compte d'au moins trois éléments :

- le processus décisionnel de l'UE devrait être en mesure de répondre d'une manière et dans un délai appropriés aux différents défis auxquels elle est confrontée et, tout en respectant le principe de subsidiarité, devrait disposer de tous les pouvoirs stratégiques nécessaires pour intervenir sur des questions qui ne peuvent être abordées et résolues au niveau national.
- l'exécutif européen doit rester suffisamment indépendant pour agir uniquement dans l'intérêt général de l'Union .
- les institutions européennes dans leur ensemble doivent s'efforcer de renforcer leurs liens avec l'opinion publique européenne afin d'améliorer leur représentativité démocratique et d'élargir ainsi le consensus autour de leurs actions.

Les propositions de réforme doivent donc être évaluées en fonction de leur conformité aux trois priorités mentionnées ci-dessus, et celles qui répondent le mieux à l'ensemble des objectifs doivent être retenues, tout en respectant un équilibre institutionnel qui soit à la fois formellement et substantiellement dans l'intérêt des citoyens européens.

En ce qui concerne la Commission - que les citoyens et le PE préféreraient rebaptiser « exécutif européen » - il semble urgent d'établir une procédure spécifique qui pourrait au moins lier la nomination du président aux résultats des élections européennes. Compte tenu des traditions parlementaires de l'Europe, le recours à une solution basée sur un vote populaire direct semble moins approprié qu'une solution dans laquelle le PE et le Conseil pourraient fonctionner dans un système bicaméral avec des droits égaux d'intervention au moyen de mécanismes et d'arguments politiques transparents et spécifiques, en utilisant la médiation d'un système de partis de plus en plus européen.

Le principe selon lequel le nombre de commissaires ayant le droit de vote doit correspondre au nombre d'États membres devrait être abandonné au profit des principes d'une méthode de rotation préétablie ou, mieux encore, de mécanismes plus sophistiqués permettant au président désigné de constituer une « équipe » avec des relations de confiance particulières et des compétences spécifiques qui pourraient garantir une approche cohérente et homogène.

En ce qui concerne le Parlement européen, le besoin d'un système électoral uniforme semble particulièrement urgent, et l'introduction proposée d'une circonscription électorale transnationale limitée pourrait s'avérer une aide considérable dans la création d'une Commission dont les choix

politiques sont plus en phase avec ceux des citoyens et donc plus susceptibles d'être perçus par ces derniers comme l'expression de leur volonté. Compte tenu de la diversité des intérêts qui subsistent au niveau de l'UE et de la complexité technique de la législation européenne, toute initiative législative confiée aux membres du Parlement européen doit être bien pensée et conditionnée afin d'éviter tout abus, qui ne ferait que ralentir le travail parlementaire.

Cependant, la généralisation du vote à la majorité qualifiée (VMQ) est un objectif à poursuivre, sachant que les difficultés et la lenteur actuelles de la prise de décision au Conseil nécessitent également des ajustements substantiels des pratiques de négociation intergouvernementales. Afin de faciliter le processus de réforme à cet égard, des mécanismes de sauvegarde pourraient être élaborés, que les États pourraient activer s'ils estiment que l'un de leurs intérêts nationaux fondamentaux a été violé. Dans la perspective d'un nouvel élargissement, si les réformes nécessaires ne sont pas mises en œuvre à l'avance, il conviendrait d'élaborer et d'inclure dans les traités d'adhésion des mécanismes qui empêcheraient temporairement l'utilisation du droit de veto par les nouveaux États membres.

Compte tenu de toutes les questions institutionnelles à résoudre qui ont un impact sur le processus décisionnel européen, il est clair qu'il serait particulièrement difficile d'obtenir des résultats satisfaisants sans l'intervention d'une forme ou d'une autre de modification du traité. En même temps, nous reconnaissons que le recours à la procédure ordinaire de révision du traité en vertu de l'article 48 présenterait d'énormes difficultés. Des solutions d'intégration plus sophistiquées, qui permettraient de nouvelles dynamiques, apparaissent de plus en plus comme une nécessité incontournable : elles ne devraient pas être basées sur une simple pensée intergouvernementale mais plutôt sur une approche « constituante », capable de donner à toutes les institutions une plus grande légitimité démocratique, en plus d'autres mécanismes de démocratie participative ou même directe tels que le référendum européen.

3.2 Propositions pour défendre les principes, valeurs, intérêts et droits européens

Compte tenu de l'importance vitale de l'État de droit, il est nécessaire de disposer d'instruments appropriés pour encourager tous les acteurs politiques et institutionnels de l'Union à respecter cette valeur ainsi que d'autres valeurs européennes. Si les conditions géopolitiques complexes actuelles et les perspectives d'avenir tout aussi problématiques plaident en faveur d'un élargissement rapide de l'Union, il est tout aussi vrai que l'UE a besoin et manque actuellement d'instruments suffisamment contraignants pour mettre en œuvre les valeurs susmentionnées. La solution idéale serait de pouvoir expulser de l'Union un État membre responsable de violations graves et persistantes de l'État de droit. Les traités ne le permettent pas actuellement³², même si, comme on le sait, ils autorisent un État membre à quitter volontairement l'Union³³. La sanction la plus grave, prévue par l'article 7 du TUE, est la possibilité de suspendre les droits d'adhésion à l'UE, tels que le droit de vote au Conseil de l'Union européenne, d'un État membre qui viole de manière grave et persistante les principes sur lesquels l'UE

³² Schorkopf, F. (2000). L'homogénéité dans l'Union européenne – comment la concevoir et la garantir ? Art. 6 Par. 1 et Art. 7 TUE. Duncker & Humboldt ; et Herbst, J. (2005). Observations sur le droit de retrait de l'Union européenne : Qui sont les « maîtres des traités » ? *German Law Journal*, 6(12), 1755-1760.

³³ Traité sur l'Union européenne (TUE), Art. 50 ; Athanassiou, P. (2009). Withdrawal and Expulsion from the EU and the EMU : Some Reflections (Retrait et expulsion de l'UE et de l'UEM : quelques réflexions). *European Central Bank Legal Working Papers Series*, 10 (2009).

est fondée, tels qu'énoncés à l'article 2 du TUE. Cela ne porterait pas atteinte aux obligations qui lient ledit État en vertu de son appartenance à l'UE³⁴.

Cette question est également au cœur des préoccupations du Parlement européen, qui a récemment proposé un amendement à l'article 7 du TUE visant précisément à assurer une protection plus souple et plus efficace de l'État de droit. Cet amendement stipule que a) le Conseil devrait pouvoir décider à la majorité qualifiée (et non plus aux quatre cinquièmes de ses membres, comme c'est le cas actuellement), avec l'approbation du Parlement européen, et dans un délai de six mois à compter de la réception d'une proposition (alors qu'aucun délai n'est actuellement prévu), s'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du TUE ; b) le Conseil, statuant à la majorité qualifiée (l'unanimité est actuellement requise), dans un délai de six mois à compter de la réception d'une proposition d'un tiers des États membres, du Parlement européen (qui, à l'heure actuelle, ne peut que proposer des mesures au Conseil mais ne peut pas lui-même saisir la Cour de justice), statuant à la majorité de ses membres, ou de la Commission, devrait pouvoir saisir la Cour de justice de l'Union européenne de l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du TUE ; c) la Cour de justice de l'Union européenne devrait être informée de l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du TUE ; c) la Cour de justice se verrait attribuer le pouvoir de statuer sur le recours, après avoir invité l'État membre concerné à présenter ses observations (pouvoir actuellement dévolu au Conseil) ; d) en cas de constatation d'une violation grave et persistante des valeurs visées à l'article 2 du TUE, il appartiendrait au Conseil, statuant à la majorité qualifiée, de décider des sanctions à prendre (actuellement non précisées dans le TUE), qui incluraient la suspension des engagements et des paiements du budget de l'Union ou la suspension de certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre concerné, y compris le droit d'exercer la présidence du Conseil³⁵.

Ces propositions sont les bienvenues, tout d'abord parce qu'elles élargissent l'éventail des institutions impliquées dans la détermination de la violation des valeurs européennes par un État membre ; ensuite parce qu'elles rendent la procédure de détermination plus souple, en abaissant la majorité requise pour son déclenchement ; et plus « juridique », en demandant à la Cour de justice (et non plus au Conseil) de statuer sur la plainte relative à une violation présumée de l'article 2 du traité UE ; et enfin parce qu'elles prévoient une clarification préalable et une augmentation de la sévérité des sanctions pouvant être imposées à un État membre reconnu coupable d'avoir violé les valeurs européennes.

Afin de rendre l'obligation de respecter les valeurs européennes encore plus efficace, d'autres mesures devraient être envisagées, en utilisant des instruments réglementaires plus « légers » qui ne nécessitent pas les procédures et les majorités requises pour réformer les traités de l'UE. Une possibilité à cet égard pourrait être d'étendre les possibilités de recours au règlement 2022/2092 sur

³⁴ En vertu de l'article 7 du TUE, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après avis conforme du Parlement européen, peut, sur proposition d'un tiers des États membres de l'Union, du Parlement européen ou de la Commission européenne, vérifier qu'il existe un risque clair de violation grave des principes fondamentaux par un État membre et adresser à celui-ci des recommandations appropriées. L'article 354 du traité sur la fonction de la Cour européenne des droits de l'homme. 354 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne définit les modalités de vote dans les principales institutions européennes lorsqu'un État membre considère que l'article 7 du TUE s'applique. Dans ce cas, le pays concerné ne participe pas au vote et n'est pas pris en compte dans le calcul du tiers des pays requis pour la proposition ou des quatre cinquièmes requis pour la majorité. La majorité des deux tiers est requise pour l'avis conforme du Parlement.

³⁵ Parlement européen, (2023, 22 novembre). *Propositions du Parlement européen pour la modification des traités, Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2023 sur les propositions du Parlement européen pour la modification des traités (2022/2051(INL))*, P9_TA(2023)0427, 10-11.

la conditionnalité budgétaire : bien qu'il ait été conçu comme un instrument pour protéger le budget de l'UE, il y a également eu une proposition sensée pour en faire un instrument utile pour sanctionner les violations de l'État de droit et, plus généralement, les violations systématiques des valeurs européennes en vertu de l'article 2 du TUE³⁶. La Cour de justice de l'Union européenne elle-même a expressément reconnu que le budget de l'Union est l'un des principaux instruments de mise en œuvre du principe fondamental de solidarité entre les États membres dans les politiques et actions de l'Union, et que la mise en œuvre de ce principe par le biais du budget repose sur la confiance mutuelle entre les États membres dans l'utilisation responsable des ressources communes contenues dans le budget³⁷. En outre, le rejet par la Cour de justice des recours introduits par la Pologne et la Hongrie contre le règlement 2022/2092 a été spécifiquement justifié par le fait que l'autonomie des juridictions nationales est également appropriée pour l'application des règles communautaires sur le marché intérieur.

Pour ce faire, il faudrait toutefois disposer d'une base juridique permettant une activation étendue et ciblée de la conditionnalité budgétaire : l'une des possibilités pourrait être l'article 352 du TFUE³⁸, dont l'utilisation requiert toutefois l'unanimité au sein du Conseil. Alternativement, mais avec une intention similaire, un sixième paragraphe pourrait être ajouté à l'article 7 du TUE, autorisant le Conseil et le Parlement européen à adopter des règlements visant à protéger les valeurs fondatrices de l'UE, liant ainsi la conditionnalité budgétaire au respect des valeurs européennes : une solution très efficace, mais qui - une fois de plus - nécessite une modification des traités. Si les majorités décident d'utiliser l'article 352 du TFUE ou de l'article 7 du TUE, le champ d'application de la conditionnalité budgétaire pourrait être étendu de manière encore plus systématique et automatique que ce n'est déjà le cas pour d'autres comportements des États membres préjudiciables à la bonne gestion financière du budget européen. Par exemple, si des personnalités politiques étaient reconnues coupables de corruption ou de blanchiment d'argent, il suffirait de modifier le règlement 2022/2092 pour lier ces infractions à des restrictions automatiques correspondantes sur le versement des contributions du budget européen aux États concernés. Contrairement aux révisions des traités, une telle modification ne nécessiterait que les majorités prévues par la procédure législative ordinaire, ce qui est sans doute plus facile et plus réalisable en termes numériques et politiques.

3.3 Mesures politiques, économiques et fiscales pour gérer l'élargissement

Si l'Union européenne veut conserver sa raison d'être dans un contexte de changements géopolitiques rapides, elle doit considérer l'élargissement comme un moyen de revitaliser le modèle libéral, actuellement en crise au niveau international, en promouvant le bien-être socio-économique, la démocratie, l'État de droit et le respect des droits fondamentaux. Dans ce contexte, il est nécessaire de continuer à promouvoir le développement d'arrangements institutionnels dans les pays candidats qui soient conformes à ceux de l'UE, tout en soutenant le développement économique, qui est le moteur fondamental de la revitalisation du bien-être des citoyens des pays candidats et de l'UE elle-

³⁶ Groupe de travail franco-allemand sur la réforme institutionnelle de l'UE. (2023, 18 septembre). [Rapport du groupe de travail franco-allemand sur la réforme institutionnelle de l'UE. Naviguer en haute mer : réformer et élargir l'UE pour le XXI^e siècle](#), Paris-Berlin.

³⁷ Cour de justice de l'UE. (2022, 16 février). Affaires [C-156/21](#) & [C-157/21](#).

³⁸ Art. 352 (1) TFUE : « Si une action de l'Union apparaît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs fixés par les traités, sans que ceux-ci aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les mesures appropriées. Lorsque les mesures en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen ».

même. Dans le cas des Balkans occidentaux, par exemple, le nouveau plan de croissance³⁹ pourrait être un moyen de renforcer une perspective crédible d'élargissement, de stimuler le développement économique et, en même temps, de donner une plus grande visibilité à l'aide de l'UE dans la région.

Bien que l'élargissement ait un coût à un moment où les tendances économiques européennes ne sont pas positives, l'intégration des nouveaux pays ne sera pas immédiate. L'UE devrait donc se concentrer avant tout sur la reprise économique chez elle et dans les pays candidats afin de réduire les disparités régionales tout en garantissant un regain de prospérité économique. En outre, même sans les coûts de l'élargissement, la nécessité d'investir davantage dans des domaines tels que l'énergie et la décarbonation, le numérique et la défense pèsera lourdement sur le prochain CFP 2028-2034. L'expiration du FRR en 2026, avec une réduction du financement de l'UE pour les États membres, et le remboursement du règlement de la dette de l'UE de la prochaine génération d'ici 2028 doivent également être pris en compte. En l'absence d'une politique budgétaire réformée débouchant sur de nouvelles ressources propres, telles que de nouvelles taxes européennes ou, par exemple, le système d'échange de quotas d'émission 2 (ETS)⁴⁰ ou le mécanisme transfrontalier pour le carbone (CBAM)⁴¹, des contributions nationales plus élevées ou une dette européenne commune plus importante seront nécessaires, dans le respect des contraintes juridiques des traités actuels, pour compenser les dépenses supplémentaires au niveau de l'UE.

Ces deux options n'étant pas souhaitables, la solution pourrait être, au moins temporairement, de rationaliser les dépenses en adoptant une approche de bien public et, dans le contexte d'un environnement économique international plus volatil et moins libéral, d'allouer les ressources à des objectifs de croissance durable et à long terme. Cela pourrait se faire en investissant dans des projets stratégiques et innovants au niveau européen, qui pourraient même être développés au niveau national, dans le but d'ajouter une valeur stratégique à l'économie européenne et de renverser l'idée de pays « payeurs » et « receveurs ».

Tout en promouvant le développement socio-économique, l'UE doit également raviver ses valeurs intrinsèques, qui sous-tendent le modèle libéral sur lequel l'UE elle-même est fondée. En particulier, l'UE est déjà confrontée à des défis importants lorsqu'il s'agit de faire respecter l'État de droit dans certains de ses États membres, comme la Hongrie, qui doit assurer la prochaine présidence de l'UE en juillet 2024. Jusqu'à présent, l'article 7 du traité sur l'Union européenne n'a pas été très efficace et l'UE a récemment utilisé la conditionnalité budgétaire pour maintenir les pays dans l'État de droit. Bien que ce mécanisme ne puisse être utilisé que lorsque les violations de l'État de droit sont susceptibles de nuire aux intérêts financiers de l'Union, le recours aux sanctions économiques pour accroître le respect de l'État de droit a été intensifié à la suite de la pandémie. Le fonds européen « Next Generation » a en effet permis à la Commission de se doter d'instruments économiques pour inciter les États membres à se conformer à des recommandations spécifiques, y compris en matière d'État de droit. Mais à une époque de mécontentement croissant, où seul un tiers des Européens estime que la démocratie est une valeur européenne digne d'être défendue, lier les mécanismes de contrôle du respect de l'État de droit à des exigences et des sanctions économiques est peut-être pratique, mais ce n'est pas stratégique. Pour renforcer les valeurs de l'UE à partir de la base, il est nécessaire de convaincre les citoyens européens que l'UE s'engage à défendre ces principes dans l'intérêt de tous. Cela peut se faire par le biais de campagnes de sensibilisation du public visant à engager les Européens des États

³⁹ Commission européenne, [Nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux](#).

⁴⁰ Commission européenne, [ETS2 : bâtiments, transport routier et autres secteurs](#).

⁴¹ Commission européenne, [Mécanisme d'ajustement à la frontière pour le carbone](#).

membres et des pays candidats dans des discussions ouvertes sur l'État de droit, la diffusion d'une culture de la justice et la responsabilisation des gouvernements nationaux.

4 Rééquilibrer les structures décisionnelles de l'UE pour améliorer sa capacité d'action

La configuration actuelle de l'Union européenne a été conçue pour les « bons » moments, lorsque l'intégration européenne était considérée comme une valeur ajoutée visant à accroître la prospérité des États membres. Cette époque semble aujourd'hui un lointain souvenir. L'Union a déjà été confrontée à des crises inattendues de différentes natures, auxquelles elle a tenté de répondre avec les instruments offerts à différents moments par les traités et les arrangements politiques nationaux contingents. La situation actuelle et la perspective d'un élargissement important à court ou moyen terme exigent des solutions nouvelles, efficaces et surtout structurelles pour que l'UE puisse fonctionner efficacement dans les années à venir.

La gouvernance européenne doit donc être adaptée en conséquence, non seulement en ce qui concerne la forme future de l'UE, mais aussi en ce qui concerne son état actuel : il est impensable de gérer efficacement les nombreuses crises actuelles avec un *modus operandi* européen inchangé depuis 2009, il y a une bonne quinzaine d'années. Réformer la composition de la Commission, améliorer la représentativité démocratique du Parlement européen, rationaliser la capacité décisionnelle du Conseil de l'UE et du Parlement européen, défendre les valeurs européennes et l'État de droit, adopter une approche davantage axée sur le bien public lors de la définition de son budget et préparer adéquatement l'élargissement sont autant d'objectifs essentiels pour un mécanisme européen informel de réponse géopolitique, indispensable pour que l'UE maintienne et renforce sa capacité de décision et de gestion, à l'intérieur de ses frontières et dans l'arène mondiale.

Bien entendu, la mise en œuvre des propositions contenues dans un tel mécanisme de réponse, qu'il s'agisse des plus systémiques ou des plus flexibles qui peuvent être mises en œuvre sans modifier les traités, ne peut être séparée d'une volonté politique claire pour leur mise en œuvre, tant à Bruxelles et à Strasbourg que dans les chancelleries européennes. C'est pourquoi les résultats des élections européennes de juin 2024 seront plus que jamais décisifs : la composition des institutions européennes qui sortira des urnes montrera en effet si les conditions sont réunies pour fournir à l'UE les outils dont elle a besoin pour fonctionner, même dans des périodes complexes comme celles que nous traversons. Si, en revanche, une majorité se dégage du vote européen pour geler, voire restreindre, la capacité d'action de l'UE et le processus d'intégration de l'UE lui-même, ce sont les États eux-mêmes qui devront faire face aux crises mondiales actuelles et futures avec beaucoup plus d'efficacité qu'ils ne le font aujourd'hui. La question de savoir dans quelle mesure ils pourront le faire est une question que chaque citoyen européen devrait se poser, de préférence avant le 9 juin 2024.

**Auteurs :**

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

Doct. Stefano Milia, Directeur exécutif de la Fondazione Centro politiche europee - ETS
milia@cep.eu

Doct. Eleonora Poli, Cheffe de département, Centro Politiche Europee - Roma
poli@cep.eu

Traduit depuis l'anglais par Thomas Plancq, chargé de communication

Centro Politiche Europee ROMA

Via A. Brunetti, 60 | I-00186 Roma
Tél. +390636001705
cepitalia@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN,

Centre de Politique Européenne PARIS

Centro Politiche Europee ROMA

constituent le **réseau des centres de politique européenne** FREIBOURG | BERLIN | PARIS | ROMA

Le réseau des centres de politique européenne analyse et évalue la politique de l'Union européenne indépendamment des intérêts individuels ou politiques, en accord avec la politique d'intégration et selon les principes d'un système libre et basé sur le marché.