



**L'EUROPE DES COOPÉRATIONS  
VOLONTAIRES OU COMMENT  
DONNER UNE NOUVELLE  
IMPULSION À L'EUROPE...**

**Pierre Fauchon  
François Sicard**

**47**

**L'EUROPE DES COOPÉRATIONS VOLONTAIRES  
OU COMMENT DONNER UNE  
NOUVELLE IMPULSION À L'EUROPE...**

PIERRE FAUCHON  
Sénateur de Loir-et-Cher

FRANÇOIS SICARD  
Agrégré de philosophie

# sommaire

<b>Préface.....</b>	<b>4</b>
<b>Avant-propos .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Une problématique déjà ancienne .....</b>	<b>16</b>
1.1 L'intuition originelle.....	16
1.2 Progrès uniformes ou progrès différenciés ?.....	18
1.3 Coopérations dans le cadre des traités ou en dehors ? .....	21
<b>2. Une réalité déjà présente et qui joue un rôle essentiel .....</b>	<b>24</b>
2.1 Les coopérations spécialisées organisées par les traités européens .....	25
a) <i>L'Union économique et monétaire (UEM)</i> .....	25
b) <i>Les accords de Schengen</i> .....	26
c) <i>Les « opt-out »</i> .....	28
d) <i>Le cas particulier des questions de défense</i> .....	30
2.2 Les coopérations spécialisées « hors traités » .....	33
<b>3. Quelles perspectives .....</b>	<b>38</b>
3.1 Les « coopérations renforcées » : que prévoient les traités ? .....	38
3.2 Le cas particulier de la Défense .....	45
3.3 Quels domaines privilégier pour de nouvelles coopérations volontaires ? .....	48
3.4 Les limites de la différenciation .....	56
<b>Conclusion .....</b>	<b>60</b>

# Préface

## de Jean-Dominique Giuliani

S'il est un acquis précieux de la construction européenne, c'est la coopération entre les Etats.

Volonté politique sans faille depuis les origines, elle fait désormais partie intégrante de l'action des gouvernements ; elle s'incarne dans des institutions et des règles communes.

Certaines des compétences européennes sont exercées en commun, à un niveau qu'on doit qualifier de fédéral. Les autres, plus nombreuses, sont partagées entre les Etats membres et les institutions européennes ou demeurent de la seule compétence exclusive des Etats.

Imaginé à six, ce délicat équilibre a évolué, au fil de sept traités majeurs et d'une pratique correspondant au souhait pragmatique de coopérer quand la nécessité s'en est fait sentir.

Il a aussi beaucoup changé avec l'agrandissement de l'Europe communautaire. Depuis 1950, elle a multiplié le nombre de ses Etats membres par quatre, de ses ressortissants par trois et de sa superficie par près de quatre. Dans le même temps les champs d'intervention communautaire s'élargissaient à toute une série de domaines nouveaux.

Autant dire qu'il est difficile au citoyen de s'y retrouver dans une mécanique de plus en plus complexe qui correspond, en réalité, à la nécessité dans laquelle les Etats européens se trouvent placés de coopérer toujours davantage, ne serait-ce que pour parvenir à exercer leurs prérogatives régaliennes, tempérée par la volonté de limiter les transferts de souveraineté à des institutions communautaires dont la légitimité par l'élection directe n'est toujours pas envisagée, à l'exception notable du Parlement européen.

Peut-être trouve-t-on là l'une des raisons de la désaffection populaire pour la construction européenne.

Il n'en demeure pas moins qu'il est de plus en plus difficile, en l'absence de volonté politique forte et affichée de poursuivre l'intégration comme par le passé. Modifier les traités exige l'unanimité des Etats membres et le dernier exercice de cette nature en a montré les limites. Trois référendums, des vetos nationaux, de dures négociations interminables ont porté à plus de dix années le délai nécessaire pour modifier les traités fondateurs, les regrouper en deux seuls textes et permettre enfin une réforme institutionnelle qui reste bien timide.

Pourtant l'intégration a continué, moins spectaculaire peut-être, moins assumée politiquement, plus intergouvernementale sûrement, mais bien réelle.

L'étude de Pierre Fauchon et de François Sicard a l'immense mérite de l'identifier, point par point à des traités ou accords précis qui permettent une vue d'ensemble plus juste du degré de

coopération auquel sont parvenus les Etats européens. Mais elle présente surtout l'intérêt de s'interroger sur la méthode. Jusqu'ici la méthode communautaire était le credo incontournable des Européens convaincus, gardiens de l'inspiration originelle de Jean Monnet et de Robert Schuman : la dévolution de compétences étatiques à des institutions européennes indépendantes des pouvoirs nationaux, édictant des règles de valeur supérieure aux droits nationaux. Le développement de ce qu'ils appellent à juste titre les « coopérations volontaires » a permis des avancées notables, comme les accords de Schengen ou l'euro. Elles étaient tolérables parce que destinées à réintégrer un jour le fonctionnement communautaire, c'est-à-dire à faire intervenir la Commission européenne et désormais le Parlement, instances indépendantes des Etats. Mais ils nous rappellent que d'autres coopérations, qui fonctionnent, sont restées purement intergouvernementales, comme l'Office européen des Brevets, le CERN ou l'Agence européenne de défense. Ils nous indiquent aussi que les Etats continuent, sur la base du volontariat et poussés par la nécessité, à conclure des accords hors traités quand ils en ont besoin, comme les Accords de Prüm du 27 mai 2005 destinés à l'échange d'informations sur la menace terroriste.

Dès lors, face aux difficultés politiques et institutionnelles que constitue la modification des traités, se développe des coopérations volontaires en dehors d'eux ou dans leur cadre, comme essai de l'instaurer le Traité de Lisbonne avec les coopérations renforcées.

L'idée est d'insuffler dans les comportements et les pratiques européennes « une liberté de faire

pour certains et l'impossibilité de l'empêcher pour les autres », d'imaginer que des Etats membres puissent aller plus loin dans l'intégration avec ceux qui en sont d'accord sans que d'autres puissent s'y opposer par leur droit de veto, freinant alors l'ensemble des progrès communautaires. Cette « différenciation », qui existe déjà, fait l'objet de nombre de réflexions et de propositions. Doit-elle n'être que temporaire ou pourrait-elle être plus durable sans mettre à mal la construction communautaire ? Le travail de Pierre Fauchon et de François Sicard explore cette problématique, à partir d'un rapport que le Sénateur de Loir-et-Cher, juriste émérite qui a su démêler, par ailleurs, nombre de nœuds gordiens intouchables comme la responsabilité pénale des élus, avait fait adopter par la Commission des Affaires européennes du Sénat.

Il s'inscrit dans une démarche, celle des auteurs comme celle de la Fondation Robert Schuman, qui entend œuvrer de toutes ses forces pour que se poursuive, s'amplifie et s'améliore la construction d'une Europe plus unie et plus forte.

Il n'élude aucune des difficultés de l'exercice, dont la lecture peut paraître ardue aux non-initiés, mais bien utile à ceux qui ont pour tâche de conduire l'Europe, seul exemple dans l'histoire de coopération volontaire d'Etats souverains en vue de leur unification.

# Avant-propos « mythologique »

de Pierre Fauchon

## Le Traité de Lisbonne... Dédale sans fil d'Ariane

Le Traité de Lisbonne est donc entré en application - on voudrait pouvoir dire « en vigueur ». Ceux qui ont la curiosité d'en prendre connaissance sont effarés par sa complexité et apprécient l'humour qui a permis de le qualifier de « simplifié ».

Ce Traité se présente en réalité comme un véritable « dédale », dans lequel les 27 Etats membres de l'Union auront autant de mal à se retrouver que les otages athéniens dont la mythologie nous enseigne qu'ils devaient affronter les mystères de la résidence du roi Minos. Cette résidence, comme le Traité, était apparemment un palais, en réalité un « labyrinthe » où ils ne pouvaient que se perdre. Quel singulier hasard veut que Minos ait été le fils d'Europe !

Il faut beaucoup d'optimisme et plus encore d'aveuglement sur l'état des affaires européennes pour croire que la version moderne de la fable puisse s'accommoder de tels embarras. Il faudrait un « fil d'Ariane ». L'expérience, depuis les premiers jours de l'Europe montre que ce fil existe

tel que Robert Schuman l'avait mis en lumière dans sa fameuse déclaration du 9 mai 1950, l'« Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

Que signifie cet avertissement sinon qu'il ne faut pas se décourager de voir que l'Europe ne parvient à mettre en œuvre aucune action commune digne de ce nom : ni une réplique efficace aux menaces erratiques de la finance mondiale, ni une politique étrangère cohérente et active, ni un système solidaire de défense et d'intervention militaire commun, ni une lutte efficace contre la criminalité transfrontalière, qui nous « démoralise », ni une gestion concertée de l'immigration, ni une aide aux citoyens dans leurs affaires personnelles, en particulier familiales, pour surmonter les difficultés générées par le morcellement des systèmes juridiques.

Dans presque tous ces domaines, il existe une réponse, modeste, limitée mais efficace : celle des « coopérations volontaires ». Si nous ne pouvons tous ensemble engager des actions cohérentes et efficaces – cependant opportunes et nécessaires -, que ceux qui sont disposés à les engager n'hésitent pas ; ils apporteront ainsi la preuve de leur faisabilité et leur exemple entraînera les autres. C'est ainsi que l'on « désenlisera » l'Europe.

Il est temps, grand temps, d'ériger en règle d'or le fait que la liberté de chacun des Vingt-sept de refuser de s'engager dans telle ou telle action concrète ne l'autorise aucunement à empêcher les autres de le faire.

**Avant-propos**  
**« mythologique »**

Aujourd'hui, c'est l'inverse. On aura fait un sérieux progrès le jour où l'on aura admis l'importance de ce principe.

Faut-il le rappeler, tout ce qui « marche » en Europe correspond à de telles coopérations : ni l'Euro, ni le système Schengen, ni le casier judiciaire ou le mandat d'arrêt européen n'associent réellement tous les 27 Etats membres. Il s'en faut de beaucoup. Ils n'en fonctionnent pas moins efficacement. Leurs performances sont reconnues et confirment le diagnostic de Robert Schuman. C'est pourquoi les coopérations volontaires sont en quelque sorte le fil d'Ariane dont disposent les Européens pour ne pas rester prisonniers du dédale de leurs institutions. Tel est l'objet de la présente note.

La manière dont se construit l'Europe a beaucoup changé au cours des dernières années, et particulièrement durant la présidence française de l'Union au second semestre 2008.

Traditionnellement, les progrès de la construction européenne étaient conçus principalement comme une généralisation par étapes de la « méthode communautaire », où la Commission a le monopole de l'initiative, et où les textes sont adoptés en codécision par le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée, sous le contrôle de la Cour de justice.

La méthode communautaire, s'inscrivant dans une logique d'intégration progressive, coexistait avec des éléments relevant du fédéralisme et d'autres relevant de la coopération intergouvernementale : mais elle constituait clairement le vecteur des progrès au jour le jour de la construction européenne.

Cette méthode garde certes une importance majeure. Mais ses équilibres internes ont considérablement évolué : le poids du Parlement européen s'est considérablement accru vis-à-vis de la Commission ; et le fonctionnement de la procédure de codécision donne désormais un rôle central au dialogue entre le Parlement et le Conseil, où la Commission a plutôt un rôle de médiation, sa capacité d'initiative s'étant considérablement réduite.

Parallèlement, le rôle politique du Conseil européen s'est renforcé, cette évolution étant particulièrement nette au cours de la présidence française. Dans les moments les plus difficiles de cette présidence – gestion de plusieurs crises, négociation du « paquet énergie-climat » – il s'est avéré qu'une présidence volontaire pouvait atteindre à l'efficacité par des voies relevant au moins en partie de la coopération intergouvernementale.

En réalité, l'Union ne peut exercer les pouvoirs accrus qu'elle a reçus au fil des traités qu'à la condition de recevoir en même temps une légitimation plus forte, et celle-ci ne peut provenir que des institutions les plus « politiques », le Conseil européen et le Parlement.

Ainsi, on ne peut plus concevoir les progrès de la construction européenne comme une généralisation du modèle communautaire traditionnel. Il convient d'avoir une approche plus ouverte. Soutenir la construction européenne, ce n'est pas vouloir faire triompher à toute force tel ou tel schéma institutionnel. Toute voie permettant d'avancer concrètement dans les domaines où les citoyens attendent davantage d'action européenne aussi bien que dans ceux où les défis de

**Avant-propos**  
**« mythologique »**

la mondialisation et du développement durable appellent des actions européennes cohérentes doit être explorée ; aucune ne doit être privilégiée par principe.

Une attitude pragmatique paraît d'autant plus nécessaire que quinze années de débat institutionnel, qui n'ont guère débouché sur des progrès tangibles, ont favorisé le sentiment d'une Union éloignée des préoccupations des citoyens, mal armée pour assurer ses responsabilités globales, désenparée face aux crises.

Dans cette situation, il paraît utile de mettre l'accent sur la possibilité de recourir aux coopérations entre certains États membres pour approfondir la construction européenne dans certains domaines.

L'idée n'est pas nouvelle et a donné lieu à une floraison terminologique : on a parlé de « différenciation », de « flexibilité », de « noyaux durs », de « coopérations renforcées », voire de « cercles concentriques » (mais aussi, dans un sens péjoratif, d'« Europe à la carte »). Cette hésitation sur les mots correspond certes, en partie, à la variété des formes possibles de coopération ; mais elle traduit aussi les réticences ou les inquiétudes que suscite ce type d'approche.

Nous proposerons, pour évoquer d'un seul terme les différentes formes de coopération entre certains États membres, celui de « coopérations volontaires », car ce qui caractérise le plus nettement ce type de contribution à la construction européenne, c'est de procéder d'une volonté particulière d'action. Qu'il s'agisse de mettre en place une monnaie unique, de supprimer les

contrôles aux frontières ou de lancer des satellites, c'est à chaque fois dans un but bien déterminé que certains États prennent l'initiative d'agir sans y être juridiquement obligés.

La question d'un recours accru à de telles coopérations qui sont tout à la fois spécialisées et volontaires nous paraît liée à certaines caractéristiques durables de l'Union. Cette dernière est un groupe d'États d'une grande diversité économique, politique, culturelle. Depuis l'adhésion du Royaume-Uni, les positions des uns et des autres sur le degré souhaitable d'intégration peuvent être très éloignées. Ainsi, il paraît exclu que tous les États membres aient à la fois la volonté et la capacité de participer à tous les développements possibles de la construction européenne.

Par ailleurs, si le traité de Lisbonne a été finalement approuvé par tous les États membres, non sans fâcheuses concessions, il est clair qu'il n'y aura pas de nouveau traité d'ordre institutionnel avant longtemps. Or, ce traité, s'il apporte de réels progrès dans les modes de décision de l'Union, notamment en élargissant le champ de la procédure de codécision, ne règle pas pour autant tous les problèmes que pourraient rencontrer les États membres souhaitant aller plus loin dans tel ou tel aspect de la construction européenne. Certains domaines restent régis par des décisions à l'unanimité, dans d'autres l'Union n'a qu'une compétence d'appui, dans d'autres encore il sera difficile de parvenir à un résultat effectif même dans le cadre de la procédure de codécision comme on peut l'observer dès maintenant dans les domaines supposés régis par des règles communes. Faudrait-il que les États qui souhai-



**Avant-propos**  
**« mythologique »**

tent néanmoins avancer sur tel ou tel point y renoncent, alors que leur démarche est compatible avec les principes de base de l'Union ?

Dès lors, ne faut-il pas envisager avec moins de réticences, voire avec plus de résolution qu'actuellement de recourir à telle ou telle forme de « coopération volontaire » s'il apparaît que c'est le moyen de faire progresser la construction européenne ? Même si l'esprit cartésien n'y trouve pas tout à fait son compte, ne faut-il pas préférer une Europe qui avance en ordre dispersé à une Europe apparemment en ordre de marche, mais en réalité enlisée et paralysée ?

Dans la perspective ainsi ouverte, les plus clairvoyants approuveront l'utilité de songer à ce que pourrait être un nouveau traité, celui d'une « Europe plus » qui s'attacherait moins à préserver les particularismes de chacun et davantage à doter les Européens les plus conscients des enjeux présents et les plus résolus à les affronter, de l'instrument mobilisateur et opérationnel qui leur manque.  
Mais ceci est une autre histoire...

# 1 Une problématique déjà ancienne

## 1.1 L'intuition originelle

Dès les premiers temps de la construction européenne, des débats ont eu lieu entre tenants d'une approche globale et tenants d'approches plus spécialisées, entre partisans d'un large regroupement et partisans de groupes plus restreints.

L'Union de l'Europe occidentale (UEO), telle qu'elle avait été conçue par le traité de Bruxelles de 1948, puis le Conseil de l'Europe, dont le statut a été signé en mai 1949, ont été dotés au départ de champs de compétences étendus ; le Conseil de l'Europe, comprenant initialement dix États membres, n'a cessé ensuite de s'élargir.

À l'inverse, les premières réalisations opérationnelles de la construction européenne – même si elles s'inscrivaient plus ou moins clairement dans une vision politique globale – ont été conçues autour d'objectifs précis, en associant un nombre limité de pays. Le caractère bien déterminé de l'objectif poursuivi est manifeste dans le cas de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) comme dans celui de la Communauté européenne de l'énergie ato-

mique (Euratom) ; la Communauté économique européenne, bien qu'ayant une vocation plus large, était, elle aussi, initialement ordonnée à la poursuite d'un objectif précis : la mise en place d'un marché commun.

L'idée de ne pas hésiter à partir d'un groupe restreint et de se fixer des objectifs précis est d'ailleurs au cœur de la déclaration Schuman du 9 mai 1950 : tout en présentant son objet comme la toute première étape d'une « Fédération européenne », ce texte ne vise au départ que deux pays – la France et l'Allemagne – et un domaine très délimité, la production de charbon et d'acier ; et il précise que l'« Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ». On est bien là dans l'esprit d'une coopération volontaire et spécialisée. Telle a été l'intuition originelle des Pères fondateurs ; l'avenir devait en confirmer le bien-fondé.

Au fil des traités, la Communauté puis l'Union ont certes reçu une vocation de plus en plus large, mais cette évolution n'a pas fait disparaître le besoin de coopérations spécialisées, rassemblant des groupes plus restreints. Deux des réalisations les plus marquantes de la construction européenne – Schengen et l'euro – ont ainsi, sous des formes d'ailleurs différentes, procédé de cette approche.



Une problématique déjà ancienne

## 1.2 Progrès uniformes ou progrès différenciés ?

Certaines formes de différenciation ont toujours été présentes dans la construction européenne. Un groupement d'États comme le Benelux a été pris en compte par le traité de Rome dès l'origine de la Communauté. Les traités d'élargissement ont souvent ménagé de longues périodes transitoires avant l'application intégrale des règles communautaires. Quelques dérogations permanentes ont été introduites (résidences secondaires au Danemark, commerce entre les deux États allemands avant la réunification...).

Le rapport Tindemans sur l'Union européenne (1975) a pour la première fois théorisé officiellement cette possibilité d'une certaine différenciation.

Dix ans plus tard, le rapport du « comité Dooge », chargé de préparer la négociation de l'Acte unique, confirmait cette possibilité.

Ces réflexions concevaient uniquement la différenciation comme une différence de vitesse : afin d'éviter que le convoi ne soit obligé de s'aligner sur le plus lent, il fallait laisser avancer ceux qui le souhaitaient et le pouvaient, tout en veillant à ce que l'arrière-garde rejoigne le convoi dès que possible. Cette approche a été retenue, notamment, lors de la mise en place du Système monétaire européen (SME), dans lequel quatre États membres ont pu entrer avec retard (et en bénéficiant de marges de fluctuation plus larges).

Un pas important a été franchi par le traité de Maastricht, qui a introduit des formes de différenciation non limitées dans le temps et portant sur des domaines essentiels :

- la politique extérieure et de sécurité commune, qui devait en particulier respecter « le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres », ce qui a permis au Conseil européen d'accorder une dérogation permanente au Danemark pour les questions de défense ;

- le protocole social, pour lequel le Royaume-Uni bénéficiait d'une dérogation permanente (à laquelle il a renoncé par la suite) ;

- enfin et surtout, l'Union économique et monétaire, pour laquelle était établie une première différenciation entre les États membres en fonction du respect des critères de passage à la monnaie unique, une seconde différenciation résultant de la possibilité accordée au Royaume-Uni et au Danemark de bénéficier d'une dérogation permanente (par la suite, la Suède a également bénéficié de facto d'une dérogation).

Il faut noter que, dans tous les cas qui viennent d'être mentionnés, c'est le traité lui-même qui prévoit et organise la différenciation entre les États membres, et cela dans des domaines bien déterminés.

C'est un nouveau pas qu'a franchi le traité d'Amsterdam (1997), en introduisant le mécanisme des « coopérations renforcées ». Celles-ci se définissent comme l'utilisation par une

partie des États membres des institutions et procédures de l'Union pour réaliser ensemble un approfondissement de la construction européenne. Il s'agit d'une possibilité générale, dont l'objet précis n'est pas défini par le traité lui-même, mais doit l'être par les États qui lancent une telle coopération.

Ainsi, sous le nom de « coopérations renforcées », a été introduite la faculté de mener des coopérations spécialisées à l'intérieur du cadre de l'Union, dès lors que certaines conditions sont remplies, sans que le domaine et le but de ces coopérations soient indiqués par avance dans les traités.

Les « coopérations renforcées » n'ont été inscrites dans les traités qu'après un débat difficile. Certains États craignaient qu'elles n'entraînent la formation de clubs fermés au sein de l'Union et, finalement, une sorte de hiérarchie entre les États membres ; d'autres craignaient que la solidarité financière entre les États membres ne se trouve remise en cause.

Les « coopérations renforcées » n'ont été introduites par le traité d'Amsterdam qu'accompagnées de conditions si nombreuses et si restrictives que leur lancement était à peu près impossible en pratique. C'est pourquoi le traité de Nice (2001) a introduit certains assouplissements au régime des « coopérations renforcées », notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI). Malgré ces quelques assouplissements, onze ans après la mise en place de ce mécanisme, il n'existait toujours aucun exemple concret de « coopération renforcée », même si l'Allemagne et la

France viennent de donner un signal très positif en posant le principe d'un régime matrimonial commun par décision conjointe du 4 février 2010. Le traité de Lisbonne n'a pas bouleversé la donne : une coopération renforcée – qui doit être demandée par neuf États membres au moins – ne peut être lancée que sur proposition de la Commission, avec l'aval du Parlement européen et celui du Conseil statuant à la majorité qualifiée ; elle ne peut être lancée qu'en dernier ressort, lorsqu'il est établi que les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble. Le régime reste donc globalement très restrictif.

Il reste que l'introduction des « coopérations renforcées » dans les traités a constitué un pas important sur le plan des principes. Au terme de l'évolution qui vient d'être brièvement retracée, il est clair qu'une certaine différenciation dans la participation des États membres aux progrès de la construction européenne ne fait plus figure d'hérésie, ce qui signifie que nul ne peut plus en contester l'opportunité, à défaut d'en admettre la nécessité.

### **1.3 Coopérations dans le cadre des traités ou en dehors ?**

Il paraît souhaitable, autant que possible, que la construction européenne s'appuie sur un cadre institutionnel unique. C'est pourquoi une coopération spécialisée comme les accords de Schengen, lancée en dehors des traités, a été ensuite intégrée à ceux-ci, quitte à prévoir des



## Une problématique déjà ancienne

dispositions particulières ou des « opt-out » pour certains pays.

Cependant, des coopérations spécialisées ont prospéré en dehors des traités dans divers domaines, comme l'aéronautique et l'espace, le soutien à la recherche appliquée, la coopération judiciaire et policière. Ce qui n'exclut pas, au demeurant, que l'Union soit associée d'une manière ou d'une autre à ces coopérations.

Compte tenu du caractère très restrictif du dispositif des « coopérations renforcées », de la possibilité qu'offrent des coopérations spécialisées « hors traités » d'associer des États non membres de l'Union, le recours à ces coopérations ne doit pas être écarté par principe. Il est souhaitable de les placer, chaque fois que possible, dans une perspective d'intégration ultérieure aux traités, mais ce n'est pas une nécessité.

On peut considérer que, sur ce point, les faits ont tranché et qu'une attitude qui condamnerait tout recours aux coopérations « hors traités » au nom d'une certaine orthodoxie serait tout à la fois dogmatique et irréaliste, dans la mesure où en fait la plupart des actions dites européennes n'associent qu'une partie des États membres de l'Union.



Le débat sur les coopérations spécialisées et volontaires est donc un débat récurrent : il renaît chaque fois que les progrès de la construction européenne paraissent bloqués, ou que les

élargissements semblent devoir rendre plus difficiles des approfondissements jugés nécessaires.

Les inquiétudes liées à cette problématique sont également récurrentes : risque de fragmentation de l'Union, existence d'États membres de « première classe » et de « deuxième classe », recul de la solidarité financière, multiples incidences de la crise économique, etc.

Malgré ces inquiétudes – dont on trouve la trace dans le corsetage des « coopérations renforcées » au sens strict – le sens de l'évolution est clair : il est de mieux en mieux admis que les coopérations spécialisées sont, dans certains cas, la seule voie de recours dès lors qu'on ne renonce pas à l'objectif de poursuivre l'approfondissement de la construction européenne. En témoignent les exemples, relativement nombreux, de coopérations spécialisées existantes.

Il paraît donc nécessaire de procéder à une étude d'ensemble de ces coopérations, dont la disparité explique sans doute la méconnaissance de leur réalité.

# 2 Une réalité déjà présente et qui joue un rôle essentiel

Les coopérations volontaires peuvent prendre quatre formes bien différentes.

Il peut s'agir de coopérations dont l'objet et les modalités sont organisées par les traités eux-mêmes, comme c'est le cas pour l'Union économique et monétaire.

Il peut s'agir de coopérations en dehors des traités, comme c'était le cas initialement des accords de Schengen.

Il peut s'agir encore de « coopérations renforcées » au sens précis que les traités donnent à cette expression. Il n'en existe aucune à ce jour, même si l'Allemagne et la France viennent de donner sur ce point un signal très positif en posant le principe d'un régime matrimonial commun par décision conjointe du 4 février dernier.

Il peut s'agir enfin de la situation résultant de ce que des politiques supposées de portée générale ne sont en fait mises en pratique que par quelques uns. Il s'agit là d'états de fait suppo-

sant des enquêtes approfondies (par exemple le mandat d'arrêt européen) et qui ne peuvent donc qu'être évoquées dans le cadre de la présente étude. Il ne faut pas pour autant ignorer cette réalité.

Les deux premières formes ont d'ores et déjà montré leur importance centrale pour la construction européenne. Il convient donc de les rappeler brièvement.

## 2.1 Les coopérations spécialisées organisées par les traités européens

### a) L'Union économique et monétaire (UEM)

Les modalités de l'UEM sont définies avec précision par les traités. Si certaines dispositions s'appliquent à tous les États membres (coordination des politiques économiques, certains aspects de la discipline budgétaire), l'UEM n'en constitue pas moins une coopération spécialisée pour les dispositions relatives à la monnaie unique : deux États membres (le Royaume-Uni et le Danemark) bénéficient d'une dérogation permanente ; par ailleurs, la Suède, depuis les résultats négatifs du référendum organisé en septembre 2003 sur son entrée dans l'euro, bénéficie également, en pratique, d'une dérogation. En même temps, même pour les États membres ne bénéficiant pas d'une dérogation et ayant donc manifesté leur volonté d'entrer dans la zone euro, l'intégration à l'Union monétaire n'est pas automatique : ils doivent préalablement respecter les « critères de Maastricht » concernant le taux d'inflation, le

# 2

Une réalité déjà présent et qui joue un rôle essentiel

déficit budgétaire, l'endettement public, les taux d'intérêt réels à long terme, l'absence de dévaluation depuis au moins deux ans.

De ce fait, seize États membres sur Vingt-sept appartiennent, à ce jour, à la zone euro.

Il importe de noter que, sans ce recours à une coopération spécialisée, l'Union monétaire n'aurait pu être lancée, l'opposition du Royaume-Uni étant manifestement irréductible. Par ailleurs, les mécanismes de cette coopération spécialisée ont permis de concilier la mise en place d'une monnaie unique et le processus d'élargissement : l'existence des « critères de Maastricht » a permis de ne pas inclure au départ les nouveaux États membres dans la zone euro, tout en leur indiquant les critères objectifs à respecter pour leur entrée dans cette zone dès lors que leur économie serait en mesure d'en supporter les conséquences. Enfin, loin de susciter une « fragmentation » de l'Union, la mise en place de l'euro par une partie des États membres a eu un effet bénéfique pour l'ensemble de l'Union : au moment de la crise financière, tous les États membres ont bénéficié, directement ou indirectement, du rôle stabilisateur de l'euro.

Cet exemple est si important qu'il ne saurait être considéré comme « l'exception qui confirme la règle », mais bien comme une composante essentielle de la démarche européenne.

## **b) Les accords de Schengen**

Les accords de Schengen ont été signés en 1985 par cinq États membres avec trois objectifs : suppression des contrôles aux frontières « inté-

rieures » de l'espace constitué par les pays signataires, renforcement des contrôles aux frontières « extérieures », mise en place d'un système commun de visas.

Si, au départ, les accords de Schengen ne couvraient que l'Allemagne, le Benelux et la France, ils ont été à l'origine d'une dynamique puisque, cinq ans plus tard, la convention organisant l'application de ces accords a été signée par quinze pays.

En 1997, l'« acquis de Schengen » a été introduit dans les traités européens par le traité d'Amsterdam, sous réserve d'un « opt-out » valable pour le Royaume-Uni et l'Irlande.

L'« espace Schengen » regroupe ainsi, à ce jour, vingt deux États membres de l'Union sur vingt sept (outre le Royaume-Uni et l'Irlande qui bénéficient d'une dérogation permanente, Chypre, la Bulgarie et la Roumanie restent provisoirement en dehors), ainsi que trois États non membres de l'Union (l'Islande, la Norvège, la Suisse) auxquels le Liechtenstein doit bientôt s'ajouter.

Là également, il est clair que c'est le recours à une coopération spécialisée qui a permis de lever les obstacles de départ. Comme cette coopération concrétisait une attente des citoyens, le dispositif a eu une grande force d'attraction, de telle sorte qu'il s'applique à la très grande majorité des États membres.

Par ailleurs, l'exemple des accords de Schengen montre qu'il n'y a pas contradiction entre le recours à une coopération spécialisée et les voies

# 2

Une réalité déjà présent et qui joue un rôle essentiel

traditionnelles de la construction européenne, puisque les accords de Schengen ont été intégrés dans les traités européens au bout d'une douzaine d'années.

Enfin, cet exemple montre qu'un autre intérêt des coopérations spécialisées est de permettre l'association d'États non membres autour d'un objectif précis d'intérêt commun. De cette manière, le problème de l'adhésion peut se trouver quelque peu dédramatisé : ce n'est plus nécessairement tout ou rien, un État peut participer à certaines réalisations concrètes qui l'intéressent particulièrement sans avoir à devenir membre à part entière.

De même que pour l'euro, on ne saurait sous estimer la signification de ce système.

## c) Les « opt-out »

Les « opt-out » de certains pays concernant l'Union économique et monétaire ainsi que le dispositif Schengen ne sont pas les seuls exemples où une différenciation a été acceptée par les traités afin d'éviter un blocage.

Le Danemark bénéficie d'un régime dérogatoire tant en ce qui concerne la politique de sécurité et de défense que la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il continue également à bénéficier d'une dérogation concernant l'achat de biens immobiliers sur son territoire.

L'« opt-out » du Royaume-Uni et de l'Irlande, au-delà du dispositif Schengen proprement dit, porte d'ores et déjà sur l'ensemble des matières

relevant de la libre circulation des personnes, de l'asile et de l'immigration, et de la coopération judiciaire en matière civile ; le traité de Lisbonne l'étend à la coopération judiciaire en matière pénale et à la coopération policière.

La Pologne et le Royaume-Uni se sont vus reconnaître par le traité de Lisbonne une position particulière quant à l'application de la Charte des droits fondamentaux.

La décision des chefs d'Etat et de gouvernement, lors du Conseil européen des 18 et 19 juin 2009, concernant l'interprétation à donner du traité de Lisbonne pour répondre aux préoccupations du peuple irlandais, a eu pour conséquence que ce traité ne pourra affecter la mise en œuvre des dispositions de la Constitution irlandaise concernant la protection du droit à la vie, la protection de la famille et l'éducation ; le traité de Lisbonne ne pourra non plus être interprété comme pouvant affecter la politique de neutralité militaire de l'Irlande, et plus généralement sa politique de sécurité et de défense.

Lors du Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009, la République tchèque s'est vue reconnaître la même position dérogatoire que la Pologne et le Royaume-Uni pour l'application de la Charte des droits fondamentaux.

Certes, l'Europe n'est pas homogène, que ce soit historiquement, culturellement, juridiquement. Et l'existence d'opt out dans des domaines où – à la différence de la gestion du marché intérieur – une application uniforme des normes n'est pas une exigence incontournable, n'a pas paru un prix excessif à payer pour obtenir la réunion des



# 2

Une réalité déjà présent et qui joue un rôle essentiel

traités. Mais on peut s'interroger sur les conséquences qu'auront les différences entre États membres dans l'applicabilité de la Charte des droits fondamentaux : n'est-ce pas remettre en cause l'esprit même de celle-ci que d'en faire un instrument à géométrie variable ?

## **d) Le cas particulier des questions de défense**

Les questions de défense relèvent au sein des traités d'un régime très spécifique, lié à des divergences d'approche entre les États membres. Elles mettent en lumière la contradiction fondamentale dont s'accommode le discours européen.

■ D'une part en effet, le recours aux « coopérations renforcées » au sens strict est explicitement exclu pour les questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (article 27 B du traité sur l'Union européenne (TUE)). Mais en réalité il n'existe dans ce domaine que des actions de caractère particulier.

Aussi bien, le TUE introduit des formes de différenciation entre les États membres, puisque son article 17 paragraphe 1 précise que la politique de l'Union « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres », qu'elle « respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) », et qu'elle est « compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ».

En outre, au paragraphe 4 de ce même article, est reconnue la possibilité « d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'OTAN », dans la mesure où elle n'entre pas en contradiction avec la politique menée par l'Union, euphémisme dont on apprécie la saveur étant donné qu'il n'y a pas en fait de politique globale de l'Union dans ce domaine.

Enfin, il convient de rappeler que le Danemark bénéficie d'une dérogation permanente en matière de défense.

On peut considérer que le TUE reconnaît l'existence de coopérations spécialisées en matière de défense, celles qui résultent de l'appartenance à l'OTAN ou à l'UEO<sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, les « coopérations plus étroites » mentionnées par l'article 17, paragraphe 4, sont une réalité déjà ancienne, bien que ponctuelle.

Il en est ainsi de la constitution de groupes multinationaux d'intervention comme l'« Eurocorps », créé en 1992, réunissant des forces fournies par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et le Luxembourg, l'« Eurofor » constitué en 1995 entre l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal, l'« Euromarfor » (constitué entre les mêmes États pour les forces maritimes), et le « groupe aérien européen » (constitué entre l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni).

Il en est également ainsi des initiatives prises pour la coopération en matière d'armements :

<sup>(1)</sup> Cette dernière a été dissoute le 31 mars 2010.

# 2

Une réalité déjà présent et qui joue un rôle essentiel

Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) créée en 1998 qui regroupe l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni ; accord-cadre dit « Lettre d'intention » signé en 2000 qui réunit l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède.

■ La mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) fait intervenir également une différenciation entre les États membres.

Certes, à la base, le lancement d'une opération suppose une décision du Conseil à l'unanimité. Mais l'exigence d'unanimité n'exclut pas toute souplesse. D'une part, les abstentions n'empêchent pas l'unanimité. D'autre part, un État peut assortir son abstention d'une « déclaration formelle » : dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte qu'elle engage l'Union.

La planification des opérations lancées sur la base de ces décisions relève du Comité politique et de sécurité (COPS), mis en place par le traité de Nice. Mais la mise en œuvre repose, au cas par cas, sur des forces fournies par certains États – forces de réaction rapide multinationales, groupements tactiques nationaux ou multinationaux – agissant sous l'égide d'un État ou d'un groupement d'États désigné par le Conseil à sa demande (formule dite de la « nation cadre »).

Le financement des opérations repose également pour une très large part sur les États membres participants. A la différence des opérations civiles de gestion de crise, les opérations « ayant des implications militaires ou dans le domaine de la

défense » ne peuvent en effet être à la charge du budget communautaire. Un mécanisme dénommé « Athéna » a été mis en place en 2004 pour mutualiser les « coûts communs » en les partageant entre les États membres en fonction de leur PNB ; mais ces coûts communs sont constitués de dépenses d'administration et de gestion qui représentent une faible partie du coût d'une opération. Le reste des dépenses est financé par les États membres participants, chacun assumant ses dépenses. C'est le cas par exemple de l'opération anti-piraterie Atalante en Somalie.

Au total, il faut bien constater le caractère paradoxal des résultats obtenus dans le domaine de la défense ; d'une part, la proclamation d'un principe excluant les coopérations particulières, d'autre part une situation de fait ne faisant apparaître que des coopérations particulières. On peut bien parler ici de pharisaïsme.

## 2.2 Les coopérations spécialisées « hors traités »

Les coopérations « hors traités » prennent des formes diverses et portent sur des domaines très variés :

■ l'espace, avec l'Agence spatiale européenne (ESA), connue du grand public par la fusée Ariane qui a permis à l'Europe d'occuper la première place sur le marché des lanceurs. L'ESA participe également au projet Galileo de navigation par satellites et au projet Kopernicus de surveillance de l'environnement par satellites,

# 2

Une réalité déjà présent et qui joue un rôle essentiel

- la météorologie, avec l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSTAT),
- l'aéronautique, où le consortium (de droit privé) EADS permet à l'Europe de disposer d'un groupe aéronautique de taille mondiale,
- la recherche fondamentale, avec l'Organisation européenne de recherche nucléaire (CERN), connue du grand public pour ses accélérateurs et collisionneurs de particules (le LEP, puis plus récemment le LHC),
- la recherche appliquée, avec l'initiative Eurêka, et le lancement – en attendant un accord sur un authentique brevet communautaire – du « brevet européen » qui a constitué un progrès surtout après les récentes simplifications apportées par le protocole de Londres même si le dépôt et la protection d'un brevet restent encore deux fois plus coûteux en Europe qu'aux États-Unis ou au Japon,
- la coopération judiciaire avec l'interconnexion des casiers judiciaires et la coopération policière avec le traité de Prüm (échanges d'informations, patrouilles communes),
- l'enseignement supérieur, avec le « processus de Bologne » qui a permis notamment d'organiser les formations autour de grades bien identifiés : licence, master, doctorat (« LMD ») et de mettre en place un système de « crédits » caractérisant le programme d'études et facilitant ainsi la mobilité des étudiants,
- les nombreuses coopérations dites « sous-régionales » (au sens où l'Europe est une

« région » du monde) qui associent des États géographiquement proches : le Benelux, le Conseil nordique, le Conseil des États de la mer Baltique, ou encore la Conférence du Rhin supérieur en sont des exemples.

Le brevet européen : C'est l'insuccès des tentatives pour instituer un brevet communautaire qui a conduit sept États membres à se tourner vers la procédure d'une convention internationale. La Convention de Munich d'octobre 1973 a instauré le brevet européen et créé l'office européen des brevets (OEB). Même si cette solution de rechange ne présente pas tous les avantages qu'apporterait un brevet communautaire, elle a manifestement constitué un progrès, puisque tous les États membres ont par la suite adhéré à la Convention, et qu'ils ont été rejoints par huit États non membres de l'Union. L'intérêt des États pour cette formule – en attendant que les obstacles soient levés – ne se dément pas, puisque, au cours des dernières années, la Convention de Munich a été révisée pour rendre la procédure du brevet européen plus simple et moins coûteuse avec une révision de la convention destinée à moderniser les procédures, et un protocole assouplissant le régime linguistique.

L'interconnexion des casiers judiciaires est née en 2003 d'une initiative franco-allemande. Elle se fonde sur la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale d'avril 1959. Depuis le lancement de l'initiative, douze États membres ont rejoint la France

# 2

**Une réalité déjà présent et qui joue un rôle essentiel**

et l'Allemagne. L'interconnexion a pour effet de susciter une mise en cohérence des législations, puisque les Etats membres doivent parvenir à des tables communes d'infractions et de peines.

Cette coopération spécialisée tend à s'intégrer progressivement dans le cadre de l'Union, puisque ce sont des décisions de celle-ci qui ont précisé le régime de protection des données, et que le Conseil a adopté en avril 2009 une décision relative à un système européen d'information sur les casiers judiciaires (dénommé « ECRIS ») qui offre aux Etats membres un système électronique d'échange d'informations extraites des casiers judiciaires.

L'interconnexion a également vocation à s'étendre à d'autres domaines, puisqu'en juin 2007, le Conseil « Justice et Affaires intérieures » a retenu le principe de l'interconnexion des registres d'insolvabilité, des registres du commerce, des registres des sociétés et des registres fonciers.

# 3 Quelles perspectives ?

## 3.1 Les « coopérations renforcées » : que prévoient les traités ?

■ Le traité d'Amsterdam a prévu, pour la première fois, une possibilité générale pour les États membres de « recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités » afin que certains puissent instaurer entre eux des « coopérations renforcées ». Mais cette possibilité se trouvait enfermée dans des conditions si nombreuses et rigoureuses – même si certaines étaient compréhensibles – et les modalités prévues étaient si contraignantes, qu'aucune application concrète n'a pu avoir lieu dans ce cadre.

■ Tenant compte de cet échec, le traité de Nice a entrepris une réécriture complète des dispositions du traité d'Amsterdam. Cependant, une grande partie de leur substance a été conservée et, malgré certains assouplissements, le

régime des coopérations renforcées demeure extrêmement contraignant.

Comme le traité d'Amsterdam, le traité de Nice contient des dispositions générales, applicables à toutes les coopérations renforcées, et des dispositions spécifiques, en fonction du « pilier » concerné. Toutefois, alors que le traité d'Amsterdam réservait les coopérations renforcées au premier et troisième « piliers », celui de Nice prévoit leur possibilité dans les trois piliers.

Les conditions de fond générales reprennent pour l'essentiel les dispositions en vigueur. En particulier, comme auparavant, des coopérations renforcées ne peuvent être lancées qu'« en dernier ressort ». Pour ce qui est des conditions de forme, la nouveauté apportée par le traité de Nice est que le nombre d'États membres requis pour lancer une coopération renforcée est fixé *ne varietur* à huit, alors que, jusqu'à présent, une majorité des États membres était requise.

Par ailleurs, les dispositions retenues à Amsterdam pour le fonctionnement des coopérations renforcées ne sont pas modifiées. En particulier, lorsqu'une coopération renforcée porte sur un domaine où le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, il exerce ce pouvoir avec la totalité de ses membres. Ainsi, comme une coopération renforcée peut désormais ne concerner qu'une minorité des États membres, rien n'empêche que les députés des États membres ne participant pas à cette coopération renforcée soient en majorité au Parlement européen lorsque celui-ci co-décide des mesures à prendre !

# 3

## Quelles perspectives ?

C'est pour le « troisième pilier » – coopération en matière de justice et affaires intérieures – que le traité de Nice se montre le plus ouvert à la perspective des coopérations volontaires. La procédure est moins contraignante, car ni l'accord de la Commission ni celui du Parlement européen ne sont requis, et les États membres n'ont pas de pouvoir de veto : comme dans le cas du premier pilier, un État membre peut seulement demander que la question soit « évoquée » devant le Conseil européen. Sauf conclusion contraire de ce dernier, le Conseil peut ensuite autoriser à la majorité qualifiée le lancement de la coopération renforcée.

■ C'est d'ailleurs dans le domaine de la justice et des affaires intérieures que le lancement d'une coopération renforcée a été, pour la première fois, envisagé à propos des divorces transfrontaliers.

Dans un contexte difficile, à l'été et encore à l'automne 2008, le lancement d'une coopération renforcée semblait se dessiner dans le but de surmonter ce blocage. Le nombre nécessaire d'États membres était atteint, puisqu'une dizaine d'entre eux s'étaient prononcés dans ce sens. Cependant, au début de l'année, il est apparu que la Commission européenne était réticente et que certains États membres, bien que favorables au projet sur le fond, ne souhaitaient pas qu'il prenne la forme d'une coopération renforcée : ainsi, la ministre allemande de la justice a déclaré qu'elle ne pouvait accepter la perspective d'un « droit européen morcelé ».

On ne peut exclure une évolution favorable mais le blocage au moins provisoire de la procédure,

alors que l'on est en présence d'un besoin manifeste, montre l'ampleur des réticences que continuent de susciter les coopérations renforcées. La Commission européenne, en réalité, se résout mal à l'idée d'une législation européenne applicable à une partie des États membres seulement. Et parmi les États membres, certains continuent à craindre qu'une coopération renforcée, quelle qu'elle soit, soit le début d'un engrenage conduisant à la formation de « clubs » au sein de l'Union.

■ Le traité de Lisbonne permettra-t-il de mettre en œuvre plus facilement la procédure des coopérations renforcées ? En réalité, les changements apportés par ce traité sont ambigus : certains sont de nature à rendre plus difficile encore le recours aux coopérations renforcées, d'autres le rendent au contraire plus facile dans des cas bien précis.

En conséquence de la suppression par le traité de Lisbonne des « piliers » créés par le traité de Maastricht, il ne subsiste plus qu'un régime de droit commun des coopérations renforcées, et un régime spécifique pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Le régime commun est calqué sur celui actuellement applicable au « pilier communautaire » : les souplesses particulières propres au « troisième pilier » disparaissent donc. Dans le régime commun, une coopération renforcée – qui doit désormais réunir au moins neuf États membres – ne peut être lancée que sur proposition de la Commission, avec l'aval du Parlement européen et celui du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Les conditions de fond

# 3

## Quelles perspectives ?

demeurent : en particulier, une coopération renforcée ne peut être lancée qu'« en dernier ressort », lorsqu'il est établi que les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et la coopération envisagée ne doit pas risquer de porter atteinte ni au marché intérieur, ni à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union. A certains égards, le recours aux coopérations renforcées paraît même plus difficile avec le traité de Lisbonne qu'avec le traité de Nice. En effet, ce dernier rendait relativement facile le lancement d'une coopération renforcée dans le cas du « troisième pilier » (justice et affaires intérieures) : il suffisait d'une demande formulée par huit Etats membres et de l'accord du Conseil à la majorité qualifiée. En supprimant le « troisième pilier », le traité de Lisbonne a fait que le régime très restrictif des coopérations renforcées applicable au « pilier communautaire » est devenu le régime de droit commun, applicable également aux questions de justice et d'affaires intérieures.

Il existe toutefois des exceptions. En effet, dans certains domaines relevant de la justice et des affaires intérieures, le traité de Lisbonne introduit un mécanisme dit de « frein-accelérateur ». Le « frein » consiste dans le fait que, pour certains domaines, est maintenue soit une possibilité d'appel au Conseil européen, soit l'exigence d'une décision du Conseil à l'unanimité. Il en est ainsi :

- des règles nécessaires pour favoriser la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et pour développer la coopération judiciaire en matière pénale,

- des règles minimales communes relatives à la définition des infractions et des sanctions,

- de la mise en place d'un Parquet européen, à partir d'Eurojust, pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union,

- du développement de la coopération opérationnelle entre les autorités de police.

Cependant, en cas de blocage résultant, selon le cas, d'un appel au Conseil européen ou d'une absence d'unanimité, intervient l'« accélérateur » : l'autorisation de lancer une coopération renforcée est de droit dès lors que neuf États membres en font la demande ; ni une initiative de la Commission, ni l'accord du Parlement ne sont nécessaires.

Dans ces cas précis, le lancement d'une coopération renforcée se trouvera donc considérablement simplifié.

Les États membres participant à une coopération renforcée peuvent décider, si le domaine couvert par cette coopération est un de ceux où la règle de l'unanimité s'applique, de faire jouer à l'intérieur de la coopération renforcée la « clause passerelle » permettant de passer au vote à la majorité qualifiée. Les États participants peuvent également, dans le même cadre, accorder au Parlement européen un pouvoir de codécision s'il ne le possède pas.

Il est à noter que la Commission européenne vient de lancer une procédure de coopération renforcée, pour la première fois, afin de faci-

# 3

## Quelles perspectives ?

ter les procédures de divorces des couples binationaux. Dix Etats membres – Autriche, Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Roumanie et Slovénie – ont souhaité activer cette procédure afin de contourner le refus opposé par la Suède à des propositions de la Commission européenne visant à aider les couples binationaux européens à déterminer la législation applicable à leur divorce.

Le régime spécifique applicable à la PESC reste caractérisé par deux traits : d'une part, la Commission et le Parlement ne jouent aucun rôle dans la procédure ; d'autre part, la règle de l'unanimité s'applique, d'une manière d'ailleurs plus complète encore qu'avec le traité de Nice. Celui-ci permettrait au Conseil d'autoriser à la majorité qualifiée une coopération renforcée pour la mise en œuvre d'une décision adoptée à l'unanimité ; cette faculté disparaît.

Au total, sauf pour certains sujets bien délimités, le traité de Lisbonne ne se prête guère au développement des coopérations renforcées au sens strict. C'est finalement surtout dans les cas où la clause de « frein accélérateur » pourra jouer que des coopérations renforcées auront de réelles chances d'être lancées. D'entre les diverses formes de coopérations spécialisées, la formule des coopérations renforcées continue à paraître, pour l'instant, la moins prometteuse. On ne peut que déplorer la complexité décourageante de cette formule, qui est une incitation à se tourner vers les coopérations « hors traités ».

## 3.2 Le cas particulier de la Défense

Les seules perspectives nouvelles ouvertes par le traité de Lisbonne concernent essentiellement le domaine de la défense.

■ Le nouvel article 42 du TUE précise en effet que « les États qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union ». La mise en œuvre de la « coopération structurée » est approuvée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, de même que l'entrée ultérieure d'autres États membres dans cette coopération. Dans ce cas, seuls votent les États membres déjà participants. Un nombre minimal de participants n'est pas exigé.

Les critères et engagements requis pour participer à la coopération structurée sont précisés dans un protocole annexé au traité de Lisbonne. Ce texte a subi l'influence des États qui voulaient des exigences peu élevées, craignant la formation d'un « noyau dur » auquel ils auraient eu des difficultés à se joindre. De ce fait, le protocole ne contient pas d'engagements précis concernant le développement des capacités ; en revanche, il précise que, pour participer à la coopération structurée, un État membre doit pouvoir fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux, des unités de combat ciblées pouvant être projetées dans un délai de 5 à 30



# 3

## Quelles perspectives ?

jours, et mises en état de remplir leur mission durant une période initiale de 30 jours prorogable jusqu'à, au moins, 120 jours.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure la « coopération structurée permanente » permettra de parvenir effectivement à une meilleure capacité européenne de projection sur des théâtres extérieurs. On ne peut savoir non plus si elle ouvrira la voie à la mise en place d'une chaîne de commandement autonome et permanente, alors que le système de la « nation cadre » est généralement jugé peu probant.

Mais l'inscription dans le traité de cette coopération spécialisée ouvre la voie à de tels progrès, à défaut de les garantir.

■ Par ailleurs, le traité de Lisbonne va plus loin dans le sens de la différenciation entre États membres pour la mise en œuvre de mission relevant de la politique de sécurité et de défense commune.

Le nouvel article 44 du TUE prévoit en effet la possibilité pour le Conseil, une fois prise la décision de principe de lancer une mission, de déléguer la réalisation de celle-ci à un groupe d'États membres disposant des capacités requises. Les États participants tiennent le Conseil informé, et peuvent lui demander d'adopter les décisions nécessaires si la réalisation de la mission entraîne des « conséquences majeures » ou n'est possible qu'au prix d'une redéfinition de ses objectifs et de sa portée.

■ Dans le même sens, l'Agence européenne de défense prévue au nouvel article 45 du TUE –

et qui a d'ailleurs été mis en place par anticipation – est conçue dans un esprit de différenciation possible. Elle est « ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer » (en pratique, seul le Danemark est resté en dehors) ; surtout, il est précisé que « des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints » : les coopérations spécialisées sont donc explicitement encouragées.

Ainsi, le traité de Lisbonne entend manifestement s'appuyer sur la possibilité de coopérations spécialisées pour dynamiser l'Europe de la défense.

■ Un second domaine où le traité de Lisbonne reconnaît le rôle des coopérations plus étroites entre États membres est celui de la sécurité nationale.

Un article est inséré à cet effet dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « Il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale » (article 73 du TFUE).

Cet article officialise, en réalité, l'existence de coopérations spécialisées entre États membres voisins : ainsi, la France a conclu des accords avec ses voisins pour mettre en place des centres de coopération policière et douanière à proximité des frontières ; la coopération des services de renseignements est également d'ores et déjà une réalité pour la lutte contre le terrorisme.

# 3

Quelles perspectives ?

## 3.3 Quels domaines privilégiés pour de nouvelles coopérations volontaires ?

Sans prétendre épuiser la question, il nous paraît possible de mentionner quelques domaines où des coopérations volontaires « hors traités » pourraient contribuer à une dynamique européenne.

■ En matière de Justice et d’Affaires intérieures, le traité de Lisbonne aura pour effet de faire de la procédure de codécision la procédure de droit commun, tandis que la clause de « frein-accelérateur » permettra de lancer une coopération renforcée dans certains des cas où un blocage par un État va demeurer possible.

On ne peut dire pour autant que des coopérations volontaires « hors traité » – qui ont jusqu’à présent joué un grand rôle pour faire avancer la construction de l’espace de liberté, de sécurité et de justice – ne pourront s’avérer utiles.

Tout d’abord, dans certains cas, la règle de l’unanimité continuera à s’appliquer sans que la clause « frein accélérateur » puisse jouer : il en est ainsi du droit de la famille, ou de l’extension des compétences d’un éventuel Parquet européen au-delà des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union, ou encore des conditions d’intervention des autorités policières d’un État membre sur le territoire d’un autre État membre « en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci ». Dans ces domaines, on ne peut exclure que le lancement de coopéra-

tions volontaires « hors traités » s’avère nécessaire pour avancer.

Allons plus loin. La procédure de codécision suppose d’obtenir une majorité qualifiée au sein du Conseil – qui peut être difficile à réunir dans un domaine « sensible » comme celui de la Justice et des affaires intérieures, ainsi qu’un accord entre le Parlement européen et le Conseil. Il est vraisemblable que, dans certains cas, le résultat sera un compromis a minima. Dans une telle situation, on voit mal au nom de quoi certains États membres souhaitant aller plus loin dans, par exemple, l’harmonisation des incriminations et des sanctions, voire des procédures, devraient s’abstenir de le faire, dès lors que leur démarche serait compatible avec les résultats minimaux obtenus dans le cadre de l’Union. Comme le recours aux « coopérations renforcées » au sens strict restera toujours aussi peu praticable, la voie des coopérations hors traité sera alors la seule possible.

Ainsi, même avec le traité de Lisbonne, on ne peut dire que les coopérations « hors traité » ne présenteront plus aucun intérêt pour la construction de l’espace de liberté, de sécurité et de justice, bien au contraire. Il faut souhaiter que les États les plus conscients de leur responsabilité prennent ensemble les mesures qui s’imposent.

Par exemple, face aux difficultés inextricables que connaissent les couples binationaux en cas – de plus en plus fréquents – de conflits conjugaux, est-il supportable de voir des considérations dogmatiques d’un autre âge mettre obstacle à ce que soient mis en œuvre les mécanismes juridiques appropriés pour faciliter la résolution de ces conflits ?

# 3

## Quelles perspectives ?

L'Allemagne et la France viennent de donner sur ce point un signal très positif en posant le principe d'un régime matrimonial commun par décision conjointe du 4 février dernier. L'accord reste à « finaliser » dans les législations nationales concernées. D'ores et déjà, il est conçu comme pouvant s'étendre à d'autres participants : voici donc un nouvel et remarquable exemple de coopération volontaire.

Dans le domaine pénal, face au développement d'une criminalité transfrontalière foisonnante (depuis les trafics de substances, d'argent ou d'armes jusqu'au trafics humains), est-il supportable que les particularismes nationaux et les technocraties qui les incarnent empêchent, du moins, ceux qui y sont prêts, à mettre en place un Parquet, une Police et une législation commune seules capables de lutter efficacement contre cette criminalité dont les milieux les moins favorisés sont les premières victimes.

Le lecteur voudra bien nous pardonner la complexité d'un tel système. Qui s'étonnerait de l'indifférence du citoyen européen ?

■ Des coopérations volontaires « hors traité » pourraient également contribuer à l'approfondissement de la construction européenne dans les domaines où l'Union n'a qu'une compétence d'appui, c'est à-dire peut seulement prendre des mesures d'encouragement.

C'est notamment le cas en matière d'éducation, de jeunesse et de culture. Le souci de respecter les identités nationales a conduit à une conception restrictive de l'action de l'Union dans ces domaines. Et l'on doit reconnaître qu'il

serait de toute manière difficile d'agir à vingt sept dans ces domaines marqués par la diversité européenne et par les différences de rayonnement culturel et linguistique entre les États membres.

Faut-il pour autant renoncer à affirmer davantage une « identité européenne » spécifique et à développer un sentiment d'appartenance ? Chaque Etat membre défend son identité nationale, et l'on peut déplorer que ce qui apparaît véritablement commun aux Européens, c'est la langue anglaise – langue de la mondialisation – et la production audiovisuelle américaine. Dans cette situation, la dimension proprement européenne n'apparaît pas ou peu. Pour qu'elle s'affirme, il faudrait stimuler chez les Européens l'intérêt pour les autres cultures européennes et les autres langues européennes. Bien des directions sont possibles en ce sens : renforcement de l'enseignement des langues, encouragement à la circulation des artistes et des œuvres, développement des parcours de formation comprenant une partie dans un autre État membre, création d'établissements d'enseignement supérieur communs à plusieurs États membres. Quand verrons-nous de véritables universités européennes ? Quand nos pays s'ouvriront-ils au cinéma des autres pays européens, au lieu de ne s'intéresser qu'au cinéma national (quand il existe) et au cinéma américain ?

L'Union encourage certes déjà de telles orientations, mais avec des moyens modestes et une approche concernant l'ensemble des États membres. C'est plutôt par des coopérations plus étroites entre quelques États membres, reposant sur une volonté politique commune – à l'image de la coopération entre la France et

# 3

## Quelles perspectives ?

l'Allemagne dans le cadre de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) – que l'on peut espérer des rapprochements vraiment significatifs entre les cultures et les systèmes d'enseignement.

■ Des coopérations volontaires pourraient être également envisageables dans des domaines plus ponctuels. Ainsi, le traité de Lisbonne donne, pour la première fois, une compétence à l'Union en matière de protection civile. Mais il s'agit d'une compétence d'appui, limitée à des mesures d'encouragement dont on ne peut savoir si elles suffiront pour aboutir à un dispositif opérationnel (alors que le rapport Barnier, en 2006, a montré tout l'intérêt qu'aurait un tel dispositif). Si le traité de Lisbonne ne devait pas aboutir à des résultats suffisants, comme il est à prévoir, on pourrait concevoir qu'une coopération opérationnelle se développe entre certains États membres, notamment les pays méditerranéens soumis à de nombreux risques de même nature.

■ Dans un domaine comme la fiscalité, soumis à la règle de l'unanimité, il paraît peu réaliste d'envisager une coopération volontaire portant sur le niveau des prélèvements. Mais ce constat n'épuise pas la problématique de l'harmonisation fiscale, qui peut concerner aussi l'assiette des impôts. Ainsi, la Commission européenne est en train d'élaborer un projet d'« assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés » (projet « ACCIS ») qui présenterait, selon elle, de nombreux avantages : « l'élimination des difficultés liées aux prix de transfert<sup>(2)</sup>, la compensation transfrontalière des pertes, la réduction des coûts de mise en conformité pour les entreprises, la simplification des procédures

(dans le cas des restructurations internationales par exemple), la suppression des situations de double imposition et une plus grande transparence dans les 27 régimes fiscaux. » À supposer qu'un accord unanime sur cette harmonisation s'avère impossible, il serait envisageable qu'elle soit mise en œuvre par certains États membres sous forme de coopération volontaire sans que cela entraîne de distorsion de concurrence au détriment des participants.

■ Un autre domaine où des coopérations volontaires pourraient trouver, le cas échéant, un intérêt est celui de l'énergie. Certes, avec le traité de Lisbonne, l'Union disposera désormais d'une base juridique (l'article 194 du TFUE) pour intervenir. Mais les situations des États membres dans ce domaine sont si différentes qu'on ne peut exclure qu'une politique commune conçue pour les vingt sept États membres ait besoin d'être complétée par des coopérations plus étroites entre certains États membres ayant des intérêts communs. Par exemple, pour stimuler le recours à l'électricité d'origine renouvelable, il est souhaitable d'introduire l'obligation de couvrir une partie des besoins auprès des fournisseurs d'énergie non polluante. Mais le développement des fournisseurs suppose que le marché soit le plus large possible : comme il paraît pour l'instant peu réaliste d'envisager une obligation d'achat pour l'ensemble de l'Union, où certains pays sont en phase de rattrapage encore, la chercheuse britannique Sheldon Weston a récemment plaidé pour une « coopération renforcée » autour de mesures contraignantes en faveur des énergies renouvelables. De même, les positions des États membres à l'égard de l'énergie nucléaire sont pour le moins divergentes, certains refusant de recou-

<sup>(2)</sup> Les prix de transfert sont « les prix auxquels une entreprise transfère des biens corporels, des actifs incorporels ou rend des services à des entreprises associées » (définition retenue par l'OCDE).

# 3

## Quelles perspectives ?

rir à cette énergie et ayant décidé d'y renoncer, tandis que d'autres en tirent une grande partie de leur production d'électricité. Il ne serait pas anormal que ces derniers coopèrent plus étroitement entre eux en vue d'améliorations qui ne peuvent par définition intéresser les autres.

■ Le développement de nouvelles coopérations volontaires dans certains domaines pourrait certes représenter un engagement budgétaire significatif pour les États membres participants. Cependant, comme le relève le rapport de Laurent Cohen-Tanugi : « Une stratégie européenne pour la mondialisation », présenté en avril 2008 en vue de la présidence française, de tels engagements sont d'ores et déjà importants :

Exemples de dépenses européennes communes mais non communautaires  
(Contribution des États membres en 2005, en millions ?)

	Dépenses communes		Total	En % des dépenses nationales	Montant de la dépense communautaire
	Obligatoires	Facultatives	Total		
<b>Recherche et développement technologique</b>			<b>3302</b>	<b>4,81 %</b>	<b>4613</b>
Eureka	270		270	0,39 %	
CERN	636,3		636,3	0,93 %	
ESA	694	1702	2396	3,49 %	
<b>Liberté, sécurité et justice</b>			<b>65,8</b>	<b>0,03 %</b>	
EUROPOL	65,8		65,8		
<b>Aide publique au développement</b>			<b>2544</b>	<b>5,81 %</b>	<b>6894</b>
FED	2544		2544		
<b>Défense</b>			<b>1529,91</b>	<b>0,88 %</b>	<b>68</b>
AED	19,91		19,91	0,01 %	
Athens	60		60	0,03 %	
OCCAR	1450		1450	0,84 %	
			7441,6448	0,15 %	

Source : Centre d'analyse stratégique – (Amélie Barbier-Gauchard, Yves Bertoncini)  
Données : Eureka, CERN, ESA, Europol, FED, AED, Athens, OCC.

Ainsi que l'a souligné, le 12 novembre 2008, Jean-Pierre Jouyet lors de la Conférence « Réformer le budget, changer l'Europe » : « L'Union porte de nouvelles ambitions, notamment dans le cadre du Traité de Lisbonne : énergie, climat, infrastructures, relations extérieures, aide au développement, recherche et développement, aide aux PME, ... autant de priorités à financer qui ne représentent aujourd'hui que 20 % du budget (...). L'Europe aura bientôt à faire un choix entre cette ambition renouvelée, qui passe par des ressources supplémentaires, et l'alternative qui est, à mon avis, la création de « coopérations budgétaires renforcées » (...). Si nous ne savons pas trouver à 27 de nouveaux compromis pour financer nos nouvelles priorités, il y a fort à parier que certains des États membres voudront aller de l'avant sans attendre les autres dans des domaines comme les énergies renouvelables, les infrastructures, la recherche ... Il est temps de poser clairement les termes de ce débat. Les Européens devront prendre leurs responsabilités. »

Soyons clairs : dans le contexte d'une crise économique qui a fortement affecté les finances des États membres, il est plus que probable que la croissance du budget de l'Union sera très limitée dans les prochaines années, alors que ce budget demeure à la fois modeste (1% du PIB européen) et contraint par les deux grandes masses que constituent l'agriculture (PAC) et la politique de cohésion. Même en réorientant progressivement le budget de l'Union vers les dépenses dites de compétitivité, les montants disponibles pour encourager la recherche, l'innovation, le développement de la formation ne couvriront pas tous les secteurs où certains États membres au

# 3

Quelles perspectives ?

moins souhaiteront mutualiser leurs efforts. Il sera donc probablement inévitable que les projets soient financés sur une base volontaire par les États intéressés, indépendamment du budget de l'Union.

## 3.4 Les limites de la différenciation

Notre propos n'est pas de présenter les coopérations volontaires comme un remède à toutes les difficultés de la construction européenne. Les coopérations spécialisées ne peuvent être envisagées dans certains domaines, où elles entraîneraient en contradiction avec les traités. On ne peut assurer la loyauté de la concurrence dans le marché intérieur qu'avec une politique de la concurrence unique ; on ne peut avoir un marché intérieur unique qu'avec une politique commerciale identique pour tous les États membres ; on ne peut avoir des organisations communes de marchés agricoles qui régiraient certains pays et non d'autres, car la loyauté de la concurrence ne serait plus garantie. Pour certaines matières, l'existence de règles uniformes est ainsi inhérente à la construction européenne.

Par ailleurs, certaines coopérations volontaires théoriquement concevables, compatibles avec les traités, paraissent difficilement envisageables en pratique, car elles pourraient entraîner des effets pervers. Si certains États membres s'accordaient, par exemple, pour définir des standards sociaux plus élevés ou adopter des taux d'imposition minimaux pour éviter entre eux une

concurrence fiscale, le risque serait grand que les autres États membres n'en tirent profit pour renforcer leur attractivité auprès des investisseurs. Des coopérations spécialisées dans de tels domaines ne peuvent donc être envisagées qu'avec prudence, d'autant qu'elles pourraient devenir des facteurs de désintégration.

Dans d'autres cas, une marge peut être laissée aux coopérations entre États membres mais sur la base de règles ou de principes communs.

Par exemple, le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté sous présidence française ouvre la voie à des coopérations plus étroites entre pays voisins, mais sur la base de principes arrêtés en commun et traduits, dans certains cas, dans des textes législatifs européens (« carte bleue » pour les travailleurs hautement qualifiés, textes précisant les conditions d'octroi de l'asile et des visas, législation contre l'emploi clandestin...).

Un autre exemple de ce type est celui des équipes communes d'enquête, qui sont une forme de coopération entre États membres prévue par le droit européen : issues de la Convention de Bruxelles de mai 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale, et d'une décision-cadre prise par le Conseil en juin 2002, elles prennent la forme, en pratique, de coopérations bilatérales. Associant des magistrats et des enquêteurs de deux pays dans une affaire présentant un intérêt pénal commun, elles permettent d'échanger des renseignements, de mener des investigations conjointes et de coordonner des poursuites pénales. Elles ne peuvent être mises en place que dans le cadre d'une pro-

# 3

**Quelles perspectives ?**

cedure judiciaire préexistante et disparaissent avec celle-ci. En juin 2008, la France avait participé à quinze équipes communes d'enquête avec six différents Etats membres.

Ainsi, bien que les coopérations volontaires, sous leurs diverses formes, soient un instrument parfois indispensable et souvent utile à la construction de l'Europe, c'est aussi un instrument à promouvoir en restant conscient de ses limites et de la nécessité de l'inscrire dans une cohérence d'ensemble.

# Conclusion

Les anciennes habitudes de pensée sont toujours là ; mais l'Europe des Vingt sept, et demain davantage, ne pourra ressembler aux schémas élaborés pour l'Europe des Six et même des Douze, moins encore à ces « Etats-Nations » dont l'affirmation et les antagonismes ont marqué les « temps modernes ».

Ainsi, on voit bien qu'une lutte plus efficace contre la crise économique et financière appellerait non seulement une coordination plus étroite entre les États membres, mais aussi une plus forte structuration politique de la zone euro, qui regroupe seize États membres. Peut-on espérer gérer de manière optimale une zone monétaire intégrée sans avoir une cohérence effective entre la politique monétaire d'un côté, et les politiques budgétaires et fiscales de l'autre ? Refuser de tirer toutes les conséquences de la différenciation majeure que constitue l'appartenance ou non à la zone euro devient finalement une cause d'impuissance.

Les effets de cette impuissance sont aggravés par une mondialisation dont on voit d'ores et déjà qu'elle sera dominée par des acteurs majeurs regroupant des masses humaines considérables dans des systèmes politiques cohérents.

Si les Européens, au demeurant moins nombreux, n'atteignent pas une telle cohérence, il s'en suivra inexorablement non seulement une infériorité économique, mais plus généralement une infériorité politique compromettant la survie même de la civilisation européenne. Acceptons-nous l'idée selon laquelle la vitalité à venir de l'Europe sera de plus en plus réduite à la consommation et à l'exploitation de son riche patrimoine culturel à l'instar des cités grecques au sein de l'Empire Romain ?

La question de savoir comment l'Europe peut concilier sa diversité historique avec ce qu'il faut de cohérence pour préserver cette diversité elle-même, en même temps que son niveau de vie et son indépendance est donc au centre de toute réflexion politique responsable.

Notre propos n'est donc pas de dire que les progrès possibles dans le cadre de l'Union sont épuisés et que c'est désormais seulement par la voie des coopérations volontaires que l'on peut espérer de nouveaux progrès.

Il est plutôt de dire que, dans l'Europe élargie, même réformée par le traité de Lisbonne, les progrès sont d'ores et déjà et seront difficiles et qu'en conséquence, il ne faudra pas hésiter à recourir à des coopérations volontaires chaque fois que nécessaire ; pour paraphraser une formule célèbre : « approche communautaire autant que possible, coopérations volontaires autant que nécessaire ».

Cependant, il est clair – en dépit des apparences entretenues par les discours officiels – que l'Europe ne parvient pas à mettre en place les



## Conclusion

politiques communes qui répondraient aux exigences de notre temps, exception faite pour le marché commun, en lui-même passif et la politique agricole, d'ailleurs fragile. Dès lors, la voie des coopérations volontaires apparaît comme la seule susceptible de répondre à ces défis.

D'ores et déjà, il faut l'admettre, l'Europe actuelle comporte non seulement des différenciations temporaires, correspondant à des différences de vitesse pour atteindre un objectif, mais des différenciations durables, liées à des engagements plus ou moins forts des États membres dans telle ou telle direction. Et l'Europe de demain, encore élargie, ne pourra que confirmer cette évolution.

Faut-il regretter la belle simplicité des débuts ? La conviction que nous avons voulu exprimer est que l'essentiel n'est pas la fidélité à tel ou tel schéma institutionnel, mais bien la poursuite de l'approfondissement effectif de la construction européenne, même lorsqu'elle emprunte des voies imprévues. Ainsi se trouve ravivée l'intuition originelle de Robert Schuman et de Jean Monnet.

Cette réalité, il faut non seulement l'admettre, il faut aussi la favoriser, avec lucidité et résolution.

# Déjà parus...

## **Mythes et réalités en campagne européenne**

Pierre Lequiller  
Mai 2009

## **Elections européennes : l'heure des choix**

Yves Bertoncini et Thierry Chopin  
Mai 2009

## **L'agriculture européenne à l'heure des choix : pourquoi croire à la PAC ?**

Nicolas-Jean BREHON  
Octobre 2008

## **Renouveler la production d'énergie en Europe : un défi environnemental, industriel et politique.**

Antoine Pellion  
Janvier 2008

## **Union européenne / Afrique : le partenariat stratégique**

Nathalie Delapalme, Elise Colette  
Décembre 2007

## **La stratégie de Lisbonne : une voie européenne dans la mondialisation**

Yves Bertoncini, Vanessa Wisnia-Weill,  
Septembre 2007

## **Réflexions d'un ancien conventionnel sur la relance européenne**

Hubert Haenel, Février 2007

## **Europe : comment sortir de l'impasse - un Traité institutionnel pour l'Europe**

Pierre Lequiller, Janvier 2007

## **Le partenariat privilégié, alternative à l'adhésion**

Carlo Altomonte, Pierre Defraigne, Lucas Delattre, Sylvie Goulard, Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, Rudolf Scharping,  
Décembre 2006

## **L'Union européenne un demi-siècle plus tard : état des lieux et scénarios de relance**

Michel Foucher, Novembre 2006

## **Europe / Etats-Unis : valeurs communes ou divorce culturel ?**

Bruno Tertrais, Octobre 2006

## **Chypre : une déchirure pour un peuple, un enjeu pour l'Union européenne, Kipros Kibriz et Vesna Marinkovic, Septembre 2006**

## **Les parlements nationaux, un appui pour l'Europe**

Hubert Haenel, Juin 2006

## **Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union européenne ?**

Edouard Pflimlin, Mai 2006

## **Les systèmes de retraite en Europe**

Alain Roulleau, Avril 2006

## **L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?**

Sarah Bouquerel  
Pierre-Alain de Malleray, Mars 2006

## **Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ?**

Christophe-Alexandre Paillard,  
Janvier 2006

## **La politique européenne de coopération au développement**

Corinne Balleix, Août 2005

## **Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne**

Alexandre Muller, Avril 2005

## **Constitution européenne : deux fois "oui"**

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Janvier 2005

## **L'Union européenne face à l'immigration**

Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

## **L'avenir de l'Europe spatiale**

Nicolas Werner, Octobre 2004

## **Laïcité : le modèle français sous influence européenne**

Olivier Dord, Septembre 2004

## **Dérive ou rapprochement ?**

### **La prééminence de l'économie transatlantique**

Joseph P. Quinlan, Juin 2004

### **L'Europe, une chance pour la femme**

Pascale Joannin, Mai 2004

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications. Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à plus de 200 000 abonnés, en 5 langues, les Questions d'Europe (policy paper) et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

29, boulevard Raspail – 75007 Paris

Tél. : +33 (0)1 53 63 83 00 – Fax : +33 (0)1 53 63 83 01  
[info@robert-schuman.eu](mailto:info@robert-schuman.eu)

40, rue des Drapiers – B1050 Bruxelles

Tél. : +32 (0)2 502 47 13 - Fax : +32 (0)2 502 48 84  
[bruxelles@robert-schuman.eu](mailto:bruxelles@robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
[p.joannin@robert-schuman.eu](mailto:p.joannin@robert-schuman.eu)

Achévé d'imprimer en mai 2010



**F**ace aux difficultés politiques et institutionnelles que constitue la modification des traités, se développent des coopérations volontaires en dehors d'eux ou dans leur cadre. Le Traité de Lisbonne envisage des « coopérations renforcées » et une « coopération structurée permanente » en matière de défense. L'idée est d'insuffler dans les comportements et les pratiques européennes « une liberté de faire pour certains et l'impossibilité de l'empêcher pour les autres », afin que des Etats membres puissent aller plus loin dans l'intégration avec ceux qui en sont d'accord sans que d'autres puissent s'y opposer par leur droit de veto, freinant alors l'ensemble des progrès communautaires. Cette « différenciation », qui existe déjà, fait l'objet de nombre de réflexions et de propositions. Le travail de Pierre Fauchon et de François Sicard élabore des perspectives tout en œuvrant pour que se poursuive, s'amplifie et s'améliore la construction d'une Europe plus unie et plus forte.

Pierre Fauchon est sénateur de Loir-et-Cher  
François Sicard est agrégé de philosophie



**FONDATION ROBERT  
SCHUMAN**

**10 €**  
ISBN : 978-2-917433-11-9  
Mai 2010