

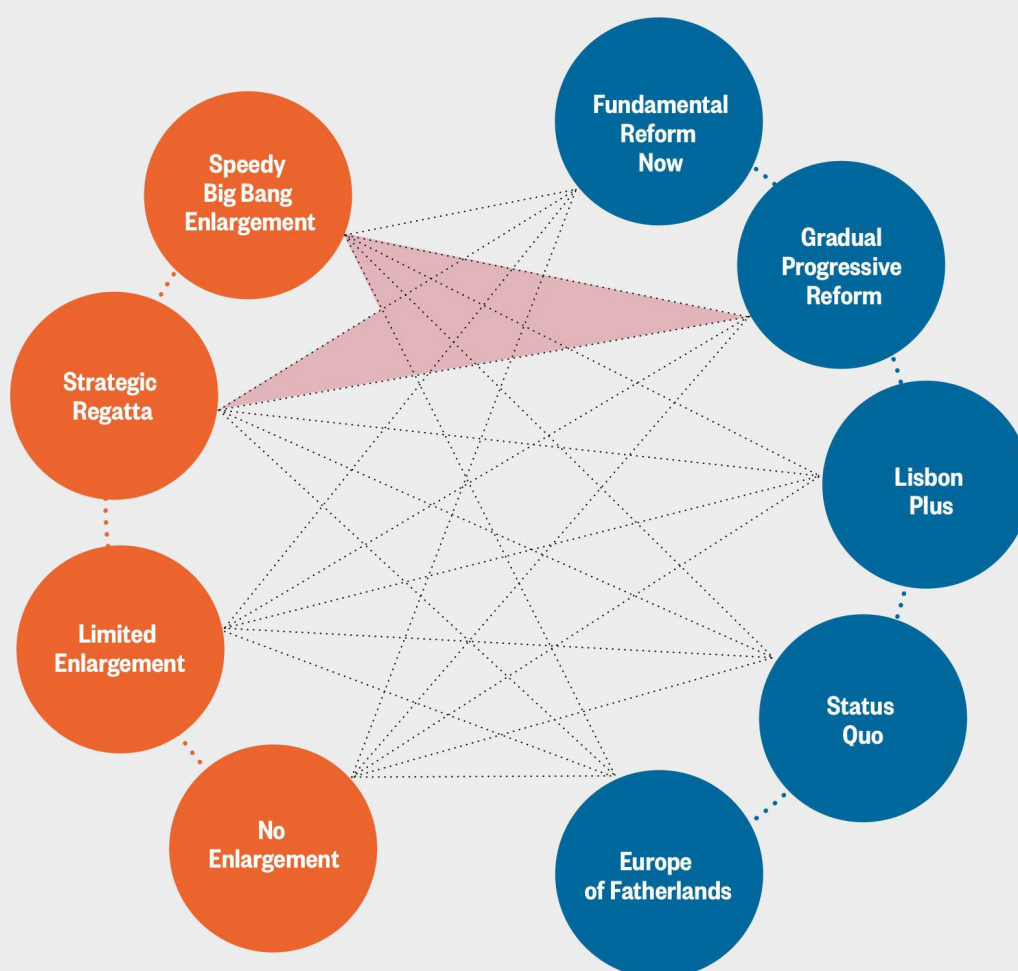


# A TEST OF TIMES

## Permachange through enlargement and EU reform

Janis A. Emmanouilidis  
Corina Stratulat  
Johannes Greubel  
Berta López Domènech

---



## Résumé étendu

L'intégration européenne est une histoire de changement et d'évolution constants. Par le passé, plusieurs vagues d'élargissement ont été accompagnées d'un approfondissement de l'Union européenne (UE), toujours dans un contexte marqué par de grands événements historiques. Aujourd'hui encore, l'UE et ses États membres font face à des chocs (géo)politiques et (géo)économiques extérieurs, à des transformations majeures liées au climat, à la technologie et aux évolutions démographiques (la « poly-transition »), ainsi qu'à des défis fondamentaux touchant à l'avenir de la démocratie libérale. Répondre à ces dynamiques suppose d'adopter la logique du changement permanent (permachange) : accepter que l'UE à 27 doive s'adapter en permanence face à des crises de nature transformatrice. **Pour rester pertinente dans cette nouvelle ère, l'Europe doit passer l'épreuve du temps en répondant aux impératifs d'élargissement et de réforme.**

L'UE reconnaît depuis longtemps que l'élargissement constitue un investissement géostratégique en faveur de la paix, de la stabilité et de la prospérité sur le continent. Cependant, au cours de la dernière décennie, **l'UE à 27 s'est montrée de plus en plus hésitante à étendre ses frontières**, préoccupée par la « permacrise » – la succession ininterrompue de crises depuis 2007/2008 – et inquiète des conséquences négatives potentielles d'un élargissement supplémentaire.

**L'invasion brutale et illégale de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a ravivé avec force l'impératif géopolitique stratégique d'élargir et d'approfondir l'Union.** En réponse au *Zeitenwende* européen, l'Union a affiché une forte volonté rhétorique d'élargissement, tout en restant floue sur la manière dont elle entend concilier l'ambition d'un processus d'élargissement transformateur avec l'urgence de renforcer l'efficacité d'une UE à plus de 30 membres.

En fin de compte, dans une époque marquée par l'instabilité, l'incertitude, la fragmentation et la polarisation, la modernisation du système de fonctionnement interne de l'UE pour affronter les défis et crises actuels et à venir n'est pas une option, mais une nécessité.

**La perspective de l'élargissement ne fait que renforcer l'impératif de réforme de l'Union.** Le fossé qui en résulte entre le discours et la réalité alimente une méfiance mutuelle entre les États membres actuels et les pays candidats, ce qui freine les avancées en matière d'élargissement et d'approfondissement. Il est donc nécessaire de changer d'approche afin de garantir que l'impératif d'élargissement puisse s'articuler avec l'ambition de mener un processus générateur d'effets de levier réformateurs à la fois pour les candidats à l'adhésion et pour l'Union elle-même dans les années à venir.

**Mais quelles sont les options stratégiques possibles pour l'UE en matière d'élargissement et de réforme ?** Et lesquelles l'UE à 27 devrait-elle choisir et mettre en œuvre ? Ce document identifie et évalue quatre options stratégiques d'élargissement et cinq options stratégiques de réforme pour l'Union, et présente des recommandations sur la manière d'élargir et d'approfondir l'intégration européenne. Il ne s'agit pas de scénarios visant à prédire l'avenir, mais d'esquisses montrant comment l'élargissement et la réforme de l'UE pourraient progresser sur la base de choix politiques délibérés.

### QUATRE OPTIONS STRATÉGIQUES D'ÉLARGISSEMENT DE L'UE

**(E1) Élargissement accéléré en une seule vague (Maximalistes) [Speedy Big Bang Enlargement]:** Cette option envisage une grande vague d'élargissement dans les années à venir, incluant tous les pays candidats qui démontrent leur volonté et leur capacité à faire ce qu'il faut

pour rejoindre l'UE. Les partisans de cette approche considèrent qu'une vague d'adhésion globale est indispensable à la sécurité de l'Europe dans le contexte géopolitique actuel. Ils estiment que l'effet transformateur de la politique d'élargissement ne pourra pas être restauré à temps pour justifier d'attendre que les candidats remplissent toutes les conditions avant leur entrée.

**(E2) Régate stratégique (Réalistes ambitieux) [Strategic Regatta]:** Cette option préconise des avancées progressives mais substantielles dans l'élargissement à partir du cycle politico-institutionnel actuel (2024-2029), avec des États candidats rejoignant l'UE en vagues successives, au fur et à mesure qu'ils remplissent les conditions fixées et que l'Union elle-même se prépare progressivement à leur intégration. Elle s'appuie sur le principe existant de la « régata » et son approche méthodologique, tout en élargissant le cadre technique actuel de la politique d'élargissement pour mettre en lumière le pouvoir et la responsabilité partagée des États membres dans sa mise en œuvre.

**(E3) Élargissement limité (Minimalistes) [Limited Enlargement]:** Cette option repose sur l'idée que la meilleure réponse au *Zeitenwende* géopolitique consiste à se concentrer sur l'adhésion de l'Ukraine. Ses partisans affirment que l'adhésion accélérée de Kyiv sera déjà une tâche très complexe, et que l'Union devrait réserver son énergie restante pour faire face à d'autres défis majeurs, au lieu de s'engager dans une série d'adhésions nombreuses.

**(E4) Aucun élargissement (Négateurs) [No Enlargement]:** Cette option repose sur l'hypothèse que l'UE ne pourra ou ne devra pas s'élargir au-delà de ses frontières actuelles. Certains de ses défenseurs estiment que les tentatives d'élargissement sont irréalistes, tandis que d'autres cherchent activement à empêcher l'adhésion de nouveaux candidats, en raison des coûts politiques, économiques et financiers considérables, et/ou des risques sécuritaires qu'un élargissement supplémentaire impliquerait.

## CINQ OPTIONS STRATÉGIQUES DE RÉFORME DE L'UE

**(R1) Réforme fondamentale immédiate (Maximalistes) [Fundamental Reform Now]:** Cette option part du principe que, indépendamment de l'élargissement, le système de fonctionnement actuel de l'Union n'est pas adapté pour faire face aux nombreux défis internes et externes. Elle appelle à un approfondissement immédiat de l'UE, passant par un renforcement substantiel des structures de gouvernance supranationale, à travers une Convention européenne, afin de préparer l'Union au futur.

**(R2) Réforme progressive et graduelle de l'UE (Réalistes ambitieux) [Gradual Progressive EU Reform]:** Cette option considère que l'UE a besoin d'une réforme à la fois ambitieuse et réaliste de ses principales politiques et de ses structures de gouvernance. Elle préconise un processus de réforme incrémental, en se concentrant d'abord sur ce qui est le plus faisable et nécessaire, sans exclure des réformes internes plus approfondies. Les coalitions de pays volontaires devraient pouvoir intensifier leur coopération, même en dehors du cadre institutionnel de l'UE si nécessaire.

**(R3) Lisbonne Plus (Réalistes prudents) [Lisbon Plus]:** Cette option part de l'hypothèse que l'UE est capable de résister à de futures crises et à un élargissement sans changements fondamentaux. Ses partisans estiment que les traités actuels (notamment les clauses passerelle et les instruments d'intégration différenciée) offrent déjà les outils nécessaires pour accueillir de nouveaux membres et mettre en œuvre les réformes internes indispensables.

**(R4) Statu quo (Minimalistes) [Status Quo]:** Cette option suppose que l'UE peut continuer à fonctionner sans modifications de son architecture institutionnelle actuelle et dans le cadre de ses grandes orientations politiques existantes. Ses défenseurs estiment que l'expérience a

prouvé que l'Union et ses États membres peuvent surmonter des crises majeures avec le système actuel.

**(R5) Europe des patries (Re-nationalistes) [Europe of Fatherlands]:** Cette option propose que l'UE cesse de progresser vers une « union sans cesse plus étroite » (article 1 du TUE) et que les adaptations futures servent à re-nationaliser les compétences dans la mesure du possible. Selon ses partisans, l'UE devrait opérer un revirement radical en annulant certaines décisions passées (comme Schengen ou la monnaie unique), **et en réduisant fondamentalement le rôle des institutions supranationales.**

## **UNE IMPASSE : DES OPTIONS INSUFFISANTES ET IRRÉALISTES**

Parmi les options stratégiques d'élargissement et de réforme présentées ci-dessus, lesquelles l'Europe devrait-elle suivre ? Ce document soutient **que six des neuf options stratégiques ne seraient ni compatibles avec les impératifs d'élargissement et de réforme, ni politiquement réalisables :**

- **L'option Élargissement limité (E3) ne suffirait pas à rendre l'Union et son voisinage plus forts et plus sûrs.** Elle serait perçue par les autres États candidats comme une rupture de confiance, ce qui ferait de l'UE un partenaire peu fiable, pousserait les candidats déçus à chercher d'autres alliances, et réduirait à néant l'effet de levier transformateur de l'Union dans ces pays. Les ambitions de l'UE en tant qu'acteur mondial en pâtiraient également.
- **Les conséquences à long terme de l'option Aucun élargissement (E4) seraient désastreuses tant pour l'UE que pour les États candidats, d'un point de vue stratégique et sécuritaire.** Si l'Union fermait ses portes et abandonnait les pays voisins à leur sort, cela irait à l'encontre même de sa raison d'être, affaiblirait sa force et son image à l'international, et aboutirait vraisemblablement à un voisinage moins sûr, moins prévisible et moins développé. La plupart des pays candidats n'accepteraient probablement pas des formes alternatives d'engagement qui ne mèneraient pas à la pleine adhésion.
- **Si les pays de l'UE optaient pour l'option radicale Europe des patries (R5), l'Union élargie ne serait pas en mesure de répondre collectivement aux multiples défis et crises auxquels l'Europe est — et sera — confrontée.** Cette option compromettrait les acquis de l'intégration européenne et conduirait à une résurgence dangereuse du nationalisme, contraire aux intérêts des États membres actuels et futurs.
- **L'option Statu quo (R4) ne reconnaîtrait pas que l'UE n'est ni préparée à l'élargissement ni à affronter les défis et crises à venir.** Les structures de gouvernance actuelles de l'Union ne sont pas assez solides pour faire face aux défis existentiels en cours, qu'ils soient (géo)politiques, (géo)économiques ou démocratiques. Il serait naïf et dangereux de croire que l'UE pourra toujours éviter que des crises fondamentales dégénèrent si son système de fonctionnement reste inchangé.
- Même si elle semble être la voie de réforme la plus réaliste, **l'option Lisbonne Plus (R3) n'offre aucune garantie quant à la volonté politique des États membres d'exploiter les possibilités juridiques offertes par les traités actuels.** Depuis l'entrée en vigueur des traités de Lisbonne en 2009, les 27 n'ont pas réussi à s'accorder sur l'usage des clauses passerelle ou des instruments d'intégration différenciée inscrits dans le droit primaire de l'UE. Il est plus que douteux que cela change à l'avenir.
- Si l'option **Lisbonne Plus** s'avère insuffisante et que les pressions pour réformer l'UE deviennent immenses, l'option **Réforme fondamentale immédiate (R1)** semblerait la voie à privilégier. Pourtant, malgré de nombreux signaux d'alerte au cours des deux dernières décennies, **une réforme radicale de l'UE, incluant une Convention européenne, n'a jamais été sérieusement envisagée, et la plupart des États membres — qu'ils soient pro-européens ou eurocritiques — restent (très) réticents à suivre un tel chemin de réforme ambitieux.**

## LA VOIE À SUIVRE : DES CHEMINS STRATÉGIQUES POUR L'ÉLARGISSEMENT ET LA RÉFORME

Par un processus d'élimination, une option stratégique de réforme de l'UE – la **Réforme progressive et graduelle (R2)** – et deux options d'élargissement – **l'Élargissement accéléré en une seule vague (E1)** et la **Régate stratégique (E2)** – restent sur la table.

- **L'option Réforme progressive et graduelle (R2) permettrait à l'UE d'adapter son système de fonctionnement afin de le rendre résilient à l'élargissement, aux crises et aux incertitudes futures**, alors que l'Europe devra naviguer dans un environnement particulièrement instable et incertain dans les années à venir. Une approche graduelle entamée dès le cycle politico-institutionnel actuel offrirait une voie médiane : elle ouvrirait la perspective d'une modification éventuelle des traités, d'une adaptation prudente du système de gouvernance, et permettrait aux États membres « volontaires et capables » d'avancer si d'autres s'opposent à une « Union toujours plus étroite ». Elle autoriserait également l'UE à adapter son parcours de réforme en fonction des besoins d'une Union élargie – que celle-ci s'agrandisse par la Régate stratégique ou par l'Élargissement accéléré.
- **L'option Régate stratégique (E2) permettrait à l'UE d'articuler son approche fondée sur le mérite en matière d'élargissement avec l'urgence géopolitique plus récente d'agrandir l'Union.** Le caractère progressif de cette option laisse aux États membres hésitants le temps de reconnaître la nécessité d'adapter le système de fonctionnement de l'UE aux nouvelles réalités, tout en rassurant ceux qui craignent l'adhésion précipitée — et donc mal préparée — de nouveaux membres. Le fait que l'élargissement et la réforme interne de l'UE soient menés de front crée un cercle vertueux, dans lequel les deux processus se renforcent mutuellement. Par ailleurs, les deux volets peuvent être ajustés en matière de rythme et d'ambition en fonction de l'évolution de la conjoncture géopolitique mondiale.
- **L'option Élargissement accéléré en une seule vague (E1), qui permettrait d'intégrer tous les pays candidats actuellement désireux de rejoindre l'UE,** enverrait un signal politique fort : celui d'une Union déterminée à consolider et à sécuriser sa sphère d'influence face aux grands bouleversements géopolitiques liés à la guerre en Ukraine ou à un possible « Trump 2.0 ». Cette option repose sur le constat que persister dans la même voie en espérant des résultats différents est une illusion, en particulier lorsque l'impératif géopolitique ne peut attendre que l'effet d'attraction de la perspective d'adhésion produise ses effets.

**À l'image des deux brins de l'ADN de l'Union, l'élargissement et les réformes internes doivent être pensés ensemble.** Pour tenir sa promesse d'adhésion aux pays candidats actuels, l'UE doit adapter son système de fonctionnement. Mais pour rendre sa gouvernance apte à affronter l'avenir, elle doit “penser en grand”, vers une Union de potentiellement plus de 30 membres.

Alors, comment appliquer ces trois options stratégiques identifiées pour l'élargissement et la réforme de l'UE ? Ce document formule **12 recommandations sur la manière de mettre en œuvre concrètement ces options et leurs combinaisons.**

### SEPT RECOMMANDATIONS SUR L'ÉLARGISSEMENT

**Recommandation n°1 :** L'Union et ses États membres devraient adopter **un nouveau récit sur l'élargissement**, présentant cette politique comme un moyen pour l'UE de parvenir à une maturité politique dans un contexte géopolitique difficile, et comme un moyen de renforcer le nombre d'alliés œuvrant ensemble pour la paix, la prospérité, les droits fondamentaux et la démocratie libérale en Europe.

**Recommandation n°2 :** Les pays de l'UE doivent **mobiliser la volonté politique d'accueillir de nouveaux membres dans les années à venir**, plutôt que de se concentrer sur de nouvelles

révisions de la méthodologie d'élargissement. Un processus purement technique — aussi rigoureux soit-il — ne pourra jamais aboutir à une UE élargie sans une détermination politique forte, une vision partagée inébranlable, et des incitations institutionnelles et financières bien plus généreuses de la part de l'Union.

**Recommandation n°3 :** La Direction générale de l'élargissement devrait piloter **l'élaboration d'une feuille de route pour l'élargissement de l'UE**, clarifiant les étapes, les ressources et les calendriers permettant à l'Union de progresser à court et moyen terme. Cette feuille de route devrait être reliée à un Plan global de réforme de l'UE, visant à des adaptations concrètes et parallèles du système de fonctionnement de l'Union.

**Recommandation n°4 :** Pour garantir que l'alignement avec l'acquis communautaire se poursuive après l'adhésion des pays, notamment dans le cadre d'un élargissement accéléré, les traités d'adhésion entre l'UE et chaque candidat devraient inclure des plans de réforme **post-adhésion clairement** définis. Ces plans doivent préciser les étapes, jalons et actions concrètes (avec leur calendrier) que chaque pays devra suivre avant de bénéficier pleinement de tous les droits et avantages liés à la pleine appartenance.

**Recommandation n°5 :** L'UE devrait **renforcer ses mécanismes existants et réformer l'article 7 du TUE, afin de garantir que tous les membres respectent les valeurs démocratiques fondamentales de l'Union**. L'approche renforcée de la politique d'élargissement reste aujourd'hui davantage une stratégie préventive qu'un système éprouvé pour assurer la durabilité des réformes après l'adhésion. L'expérience montre en outre que tout État membre — pas seulement les nouveaux entrants — peut menacer les standards démocratiques de l'UE. L'Union a donc besoin de mécanismes plus efficaces pour défendre ses valeurs libérales et assurer une coopération européenne constructive.

**Recommandation n°6 :** Les tensions bilatérales entre États candidats — ou entre candidats et membres existants — pouvant continuer à perturber le processus d'élargissement, **l'Union devrait mettre en place des garde-fous contre les conflits bilatéraux**. Elle devrait également introduire une « clause de confiance » afin d'éviter que de nouveaux membres ne bloquent de futures adhésions.

**Recommandation n°7 :** L'UE et ses membres **devraient accorder davantage de soutien aux forces issues de la société civile dans les pays candidats**, y compris les citoyens et les ONG locales. L'UE ne devrait pas seulement reconnaître et soutenir ces acteurs dans la gestion de leurs revendications internes, mais aussi veiller à ce qu'ils soient en mesure de demander des comptes aux élites politiques nationales et de contribuer activement aux efforts d'intégration européenne de leur pays.

## **CINQ RECOMMANDATIONS SUR LA RÉFORME**

**Recommandation n°1 :** La préparation d'une Réforme progressive et graduelle de l'UE requiert **l'élaboration d'un Plan global de réforme de l'Union**, plus ambitieux et concret que ce qui est actuellement envisagé. Pour rendre l'Union résistante à l'élargissement, aux crises et au temps, ce plan devrait : (1) adapter la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion ; (2) moderniser la financement de l'UE, tant à l'intérieur qu'en dehors de ses cadres actuels ; (3) adapter les priorités fondamentales de l'Union, telles que la compétitivité et la défense, aux besoins d'une Union en expansion ; (4) concevoir une feuille de route de réforme dynamique, avec des étapes et des jalons concrets ; (5) favoriser l'intégration progressive des candidats ; (6) promouvoir une réforme progressive de la gouvernance européenne dans les années à venir.

**Recommandation n°2 :** Pour relancer le débat sur la réforme de l'UE et sortir de l'impasse entre États membres, le Conseil européen devrait mandater une autorité indépendante — un groupe de sages ou une personnalité éminente — pour élaborer un **rapport sur la réforme de la gouvernance de l'UE**. Ce rapport devrait préparer, sur le plan conceptuel, une réforme des structures de gouvernance et favoriser un consensus politique entre les États membres et les institutions de l'UE. Cette autorité serait également chargée d'identifier les modifications des traités jugées nécessaires.

**Recommandation n°3 :** Pour moderniser progressivement le système de l'Union élargie, l'UE27 devrait rester **ouverte à toutes les voies de réforme possibles**. Les cinq trajectoires envisagées sont : (1) des adaptations techniques, fonctionnelles et de gouvernance ; (2) l'exploitation complète des possibilités offertes par les traités de Lisbonne, y compris les clauses passerelle et les instruments d'intégration différenciée (coopération renforcée, PESCO) ; (3) des modifications ciblées des traités ; (4) des adaptations institutionnelles via les traités d'adhésion ; (5) des réformes fondamentales via la procédure ordinaire de révision, incluant une Convention européenne.

**Recommandation n°4 :** Si certains gouvernements bloquent un approfondissement de l'Union, les “volontaires et capables” doivent pouvoir avancer. Si le progrès est impossible au sein du cadre de l'UE en raison du besoin d'unanimité, ces coalitions devraient intensifier leur coopération via la création d'une **Avant-garde supragouvernementale ouverte (OSGA)**, en dehors du cadre institutionnel de l'UE, tout en respectant un ensemble de principes garantissant la cohérence avec l'architecture institutionnelle de l'Union et la méthode communautaire. Les partenaires clés extérieurs à l'UE et les futurs membres potentiels devraient y être associés autant que possible. La création d'une OSGA est particulièrement urgente dans le domaine de la défense, ou si certains gouvernements venaient à bloquer l'adhésion de l'Ukraine, obligeant les États prêts à l'intégrer à intensifier leur coopération par ce biais.

**Recommandation n°5 :** Pour susciter un débat public large et une véritable adhésion citoyenne, l'Union devrait élaborer une **Feuille de route pour la participation des citoyens**, permettant aux citoyens actuels et futurs de l'UE de participer aux débats sur l'élargissement et la réforme. Cette feuille de route pourrait inclure : (1) un Panel citoyen européen sur la réforme pour accompagner le processus ; (2) un Forum européen sur l'élargissement, pour intensifier les débats transnationaux ; (3) des Débats sur l'avenir de l'Europe, invitant les chefs d'État et de gouvernement des 27 et des pays candidats à exprimer leur vision devant le Parlement européen.

## **UN RENDEZ-VOUS AVEC L'HISTOIRE**

L'Europe doit s'attendre au pire — et s'y préparer sans tabous. Dans cette nouvelle ère, l'Union et ses membres doivent embrasser la logique du “changement permanent”, en s'attaquant avec courage et ambition à la fois à l'élargissement et à la réforme de l'UE. En croyant que l'histoire était de notre côté, de nombreux dirigeants ont échoué à anticiper, et encore plus à réagir, au tournant dramatique des événements qui transforme le monde tel que nous le connaissons. Pourtant, l'Union et ses États membres ont encore la possibilité de se retrouver du bon côté de l'histoire, en faisant dès maintenant tout ce qui est nécessaire pour garantir un ordre libéral, prospère et pacifique sur le continent.

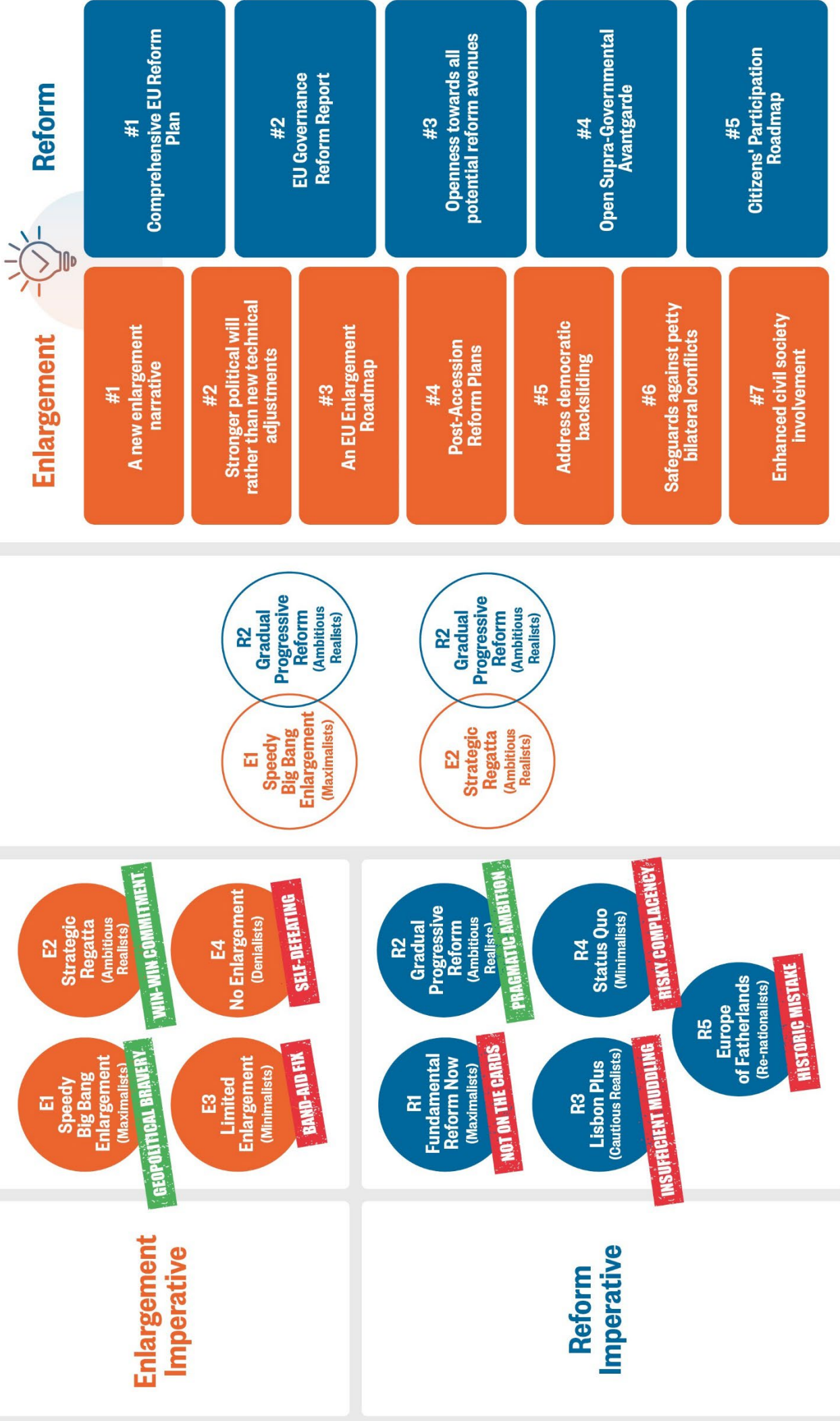
# A TEST OF TIMES - INFOGRAPHIC

## ASSUMPTIONS

## OPTIONS

## COMBINATIONS

## RECOMMENDATIONS



#2

**Stronger political will rather than new technical adjustments**

- ▶ Enlarge during current politico-institutional cycle
- ▶ Strengthen political will to enlarge – technical know-how not missing
- ▶ Openly address key political obstacles
- ▶ Candidates must start head on to deliver good governance

#3

**An EU Enlargement Roadmap**

- ▶ Roadmap follows logic of Strategic Regatta
- ▶ Wave I decided during current cycle (2024-2029)
- ▶ Montenegro and Ukraine part of Wave I
- ▶ EU widening continues after Wave I
- ▶ Final wave(s) aim(s) to integrate remaining candidates
- ▶ Stronger backing of candidates via more substantial and targeted EU support
- ▶ EU Enlargement Roadmap linked to Comprehensive EU Reform Plan

#1

**A new enlargement narrative**

- ▶ Adopt more positive outlook in enlargement discourse
- ▶ Update enlargement narrative to reflect permacrisis
- ▶ Recognise that EU widening and deepening is in the enlightened self-interest of EU27 and candidates



# EU ENLARGEMENT RECOMMENDATIONS

#4

**Post-Accession Reform Plans**

- ▶ Accession treaties specify potential derogations and transition periods
- ▶ Include clearly defined Post-Accession Reform Plans to ensure alignment with *acquis* after accession
- ▶ Commission keeps monitoring and evaluating new members after entry

#5

**Address democratic backsliding**

- ▶ Strengthen application of existing rule of law mechanism and reform Art. 7 TEU
- ▶ Improve Commission's reaction speed when MS sidetrack from democratic path
- ▶ Stronger and more systematic financial conditionality
- ▶ European parties assert pressure on sister parties deviating from EU values and principles

#6

**Safeguards against petty bilateral conflicts**

- ▶ Address bilateral issues more decisively and creatively
- ▶ Introduce "confidence clause" in accession treaties to ensure new members cannot block future entrants
- ▶ Strike bi- and multilateral agreements solving specific bilateral conflicts
- ▶ Entrust disputes to external mediation

#7

**Enhanced civil society involvement**

- ▶ Reduce executive bias of enlargement process
- ▶ Strengthen bottom-up pressures on domestic political elites in candidates
- ▶ Encourage political elites in candidates to use citizens' consultations on key reforms
- ▶ Decentralise pre-accession aid
- ▶ Involve CSOs in early stages of legislative process and European integration effort

#1

**Comprehensive EU Reform Plan**

- ▶ EU elaborates ambitious and concrete Reform Plan to:
  - enlargement-, future- and crisis-proof CAP and Cohesion Policy
  - enlargement-, future- and crisis-proof all potential forms of EU financing
  - enlargement- and crisis-proof implementation of core EU priorities
  - prepare Dynamic Reform Roadmap
  - foster gradual integration
  - undertake EU Governance Reform

#2

**EU Governance Reform Report**

- ▶ European Council mandates independent authority to produce EU Governance Reform Report aiming to break existing deadlock among EU27
- ▶ Report conceptually prepares governance reforms and promotes political buy-in among EU27 and between EU institutions
- ▶ Two basic options for independent authority: 'Wise Wo|Men Group' or Draghi | Letta | Niinistö Model

#3

**Openness towards all potential reform avenues**

- ▶ Gradual reform of EU's operating system
- ▶ Governance reform open to all potential reform avenues:
  - technical and functional adaptations
  - full exploitation of Lisbon Treaties
  - targeted surgical treaty amendments
  - institutional adaptations via EU accession treaties
  - fundamental treaty reform via European Convention
- ▶ Independent authority identifies potential treaty amendments



# EU REFORM RECOMMENDATIONS

#4

**Open Supra-Governmental Avantgarde**

- ▶ 'Willing and able' can progress if some EU governments block EU-wide progress
- ▶ Pro-Europeans do not sacrifice ambition for hollow and illusory unity
- ▶ Coalitions of willing able to deepen cooperation in context of an Open Supra-Governmental Avantgarde (OSGA)
- ▶ OSGA particularly urgent in defence and if some governments block enlargement

#5

**Citizens' Participation Roadmap**

- ▶ To generate broad public debate and buy-in, the EU should adopt a Citizens' Participation Roadmap to deliberate enlargement and reform
- ▶ Roadmap includes three instruments involving citizens and representatives from EU27 and candidates:
  - European Citizens' Reform Panel
  - European Forum on Enlargement
  - Future of EUrope Debates